المجموعة البرلمانيه

الحصانة البرلمانية

دراسة مقارنة بين الاردن وبريطانيا

ابراهيم كامل الشوابكه

ماجستير قانون

الطبعة الاولى

١٩٩٧

الحصانة البرلمانية

- دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا -

إبراهيم كامل الشوابكه

ماجستير قانون

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(١٩٩٧/٥/٥٥٣)

رقم التصنيف : ٣٤٢,٠٥٠٢٣ ,
المؤلف ومن هو في حكمة : ابراهيم كامل الشوابكة
عنوان المصنف : الحصانة البرلمانية : دراسة مقارنة بين الاردن وبريطانيا
الموضوع الرئيسي : ١ - العلوم الاجتماعية
٢ - السلطة التشريعية

رقم الايداع : (١٩٩٧/٥/٥٥٣)
بيانات النشر :

ه - تم اعداد بيانات الفهرسة الاولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

٣) رقم الاجازة المتسلسل لدى دائرة المطبوعات والنشر ٤٣٩ / ٥ / ١٩٩٧

الإهداء

إلى والديَّ رمز التضحية والحب والإباء ....

إلى اخوتي سندي ورجائي ......

إلى اساتذتي منارات علم تضيء حياتي ....

إلى كل إنسان إتخذ من طلب العلم منهجاً وطريقة نجاة ....

إلى كل هؤلاء أهدي جهدي المتواضع

فهرس المحتويـات

الموضـــوع	الصفحة

الفصل الأول

ماهية الحصانه البرلمانية

الفصل الثاني

نطاق الحصانة البرلمانية

الفصل الثالث

آثار الحصانة البرلمانية وزوالها

المقدمة

يقوم البرلمان باعتباره المُعبر عن الإرادة العامة للأمة وحامي الحقوق والحريات بوظائف وواجبات دستورية جسيمة وخطيرة ، فهو يسنّ القوانين التي تحدد معالم السياسات الحكومية على الصعيد الداخلي والخارجي ، كما أنه يراقب سياسات الحكومة الداخلية والخارجية من النواحي السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وعند قيام أعضاء البرلمان بهذه الوظائف والواجبات فإنهم يبدون آراء أو يتخذون مواقف أو يتهمون اشخاصاً بالفساد والتلاعب بالمال العام - مما قد يشكل جرائم ذم أو قدح يعاقب عليها القانون - الأمر الذي قد يزعج السلطة التنفيذية ويقض مضجعها مما قد يدفعها للتأثير على أعضاء البرلمان بما تملك من وسائل ترغيب وترهيب بالشكل الذي يحافظ لها على ديمومتها وبقائها في السلطة .

ولتلافي هذا كله فقد اتجهت الدساتير الديمقراطية إلى إقرار ضمانات دستورية تكفل حسن سير عمل المجالس البرلمانية ، وتحفظ لها استقلاليتها بشكل يبعد عن أعضاءها كل تهديد أو وعيد أو تدخل خارجي ، مما يجعل باعث كل عضو من أعضاء البرلمان عند اتخاذه لموقف أو إدلائه بصوت خلال ممارسته لعمله البرلماني تحقيق المصلحة العامة بما تتضمنه من خير للبلاد ومراعاة لأحوال الناس .

ولكن التشريعات الدستورية عند إقرارها لضمانات العمل البرلماني تباينت في تحديد ماهية هذه الضمانات ونطاقها وأحكامها ، إلاّ أن أغلب هذه

التشريعات تقر بعدم جواز مؤاخذة أعضاء البرلمان عما يبدونه من آراء خلال قيامهم بعملهم البرلماني وعدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية قبلهم إلاّ بعد إذن المجلس التابعين له ، وحق المجلس في وضع أنظمته الداخلية .

وفي إطار هذا البحث سأقصر دراستي على أهم ضمانات العمل البرلماني ألا وهي الحصانة البرلمانية بشقيها الموضوعي (عدم المسؤولية عن الآراء) والإجرائي (عدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضد عضو البرلمان إلاّ بإذن المجلس التابع له) .

ولقد دفعني لتناول هذا الموضوع رغم قلة المصادر والمراجع فيه ، أهميته وما يطرحه من تساؤلات كبيرة وكثيرة لم تلق الكثير من البحث والتحليل للإجابة عليها خصوصاً من جانب فقهنا الدستوري الأردني ، لا سيما ونحن في أوج توجهنا نحو تجذير الديمقراطية وتعميق قواعدها ومؤسساتها . وسيكون تناولنا لهذا الموضوع على شكل دراسة مقارنة بين أحكام الحصانة البرلمانية في النظام القانوني الأردني والنظام القانوني الانجليزي مهد النظام البرلماني ومهد قاعدة الحصانة البرلمانية .

وعليه فإنني سأتناول هذا الموضوع في ثلاثة فصول هي :

الفصل الأول : ماهية الحصانة البرلمانية ، عرضت فيه المقصود بالحصانة البرلمانية ومبرراتها وتطورها التاريخي وطبيعتها القانونية .

الفصل الثاني : نطاق الحصانة البرلمانية ، تناولت فيه نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية في حدودها الشخصية والمكانية والزمنية في الأردن وانجلترا .

الفصل الثالث : آثار الحصانة البرلمانية وزوالها ، عرضت فيه آثار الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية وأسباب زوالها .

ونهاية فإنني آمل أن يكون هذا الجهد المتواضع قد أسهم في إضافة شيء جديد دون أن أدّعي له الكمال ، مستشهداً في ذلك بقول العماد الأصفهاني « إني رأيت أنه لا يكتب إنساناً كتاباً في يومه إلا قال في غده : لو غُـيّر هذا لكان أحسن ، ولو زيد لكان يستحسن ، ولو قُـدّم هذا لكان أجمل ، ولو ترك هذا لكان أجمل ، وهذا من أعظم العبر ، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر » .

والله من وراء القصد .



الفصل الأول

ماهية الحصانة البرلمانية



الفصـل الأول
ماهية الحصانة البرلمانية

تمهيد وتقسيم :

يذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن مصطلح الحصانة من المصطلحات التي تستعمل في لغة القانون دون أن تؤدي إلى معنى محدد ، ففي معناها الجاري تثير فكرة تحمل عبء أو واجب ، فلقد كان لهذه الكلمة معنىً ضيقاً ومحدوداً يقتصر على إلغاء الضرائب المقررة على بعض الأشخاص الذين يمارسون مهنة معينة أو يقدمون خدمة معينة ، ثم اتسع هذا المعنى ليشمل الحصانة الشخصية التي تعفي من واجب محدد كالخدمة العسكرية والحصانة العينية التي تمس الثروة كالملكية[1] .

وبعد ذلك أخذ مصطلح "الحصانة" يظهر في الوثائق الدستورية كضمانة من ضمانات العمل البرلماني على الرغم من أن معظم هذه الوثائق لم تشر إلى مصطلح " الحصانة البرلمانية" وإن تضمنت جوهر ومضمون هذا المصطلح[2]

وفي هذا الفصل سنتحدث عن ماهية الحصانة البرلمانية من خلال ثلاثة مباحث هي :

المبحـث الأول : الحصانة البرلمانية ومبرراتها .

المبحث الثاني : التطور التاريخي للحصانة البرلمانية .

المبحث الثالث : الطبيعة القانونية للحصانة البرلمانية .

---

(١) لبراس ، لـ ، ١٩٧٠ ، الحصانة العينية ، رسالة دكتوراه ، باريس ، ص٧ .
أشار إليه :
عقل مقابلة ، ١٩٨٧ ، الحصانات القانونية في المسائل الجنائية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، القاهرة ، ص٩٨ .

(٢) رمضان بطيخ ، الحصانة البرلمانية ، ص ١٩ .

المبحث الأول
الحصانة البرلمانية ومبرراتها

المطلب الأول : مفهوم الحصانة البرلمانية .

بالرغم من ذيوع وانتشار مضمون وجوهر موضوع الحصانة البرلمانية إلاّ أننا نجد أن التشريعات الدستورية والجزائية والشروح الفقهية لم تتفق على إطلاق اصطلاح واحد للدلالة على موضوع هذا البحث ، فلقد ذهب بعض الكتّاب الفرنسيين إلى وجوب إطلاق مصطلح المناعة البرلمانية (L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE) للدلالة على ضمانتي عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يبدونه من آراء أو افكار عند ممارستهم لوظيفتهم البرلمانية، وعدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضدهم إلاّ بتصريح من المجلس التابعين له . وهو المدلول الذي تبناه واعتنقه الدكتور محمود عيد والدكتور السيد الصبري وآخرون من الكتاب المصريين [١] .

ولقد تعرض هذا الاتجاه لانتقاد يتمثل في عدم تطابق هذا الإستعمال مع ما يعنيه المفهوم العلمي للمناعة البرلمانية ، وأن الأولى استعمال هذا المصطلح للدلالة على الجانب الموضوعي فقط أي على عدم المسؤولية البرلمانية [٢] .

بينما يذهب جانب آخر من الفقه إلى إطلاق مصطلح الحصانة البرلمانية

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ١١٩ .

(٢) حسام الدين أحمد ، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية ، ص ١٠ .

(L'INIOVLABILITE PARLEMENTAIRE) للدلالة على وجود عقبة مؤقتة تحول دون اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد أعضاء البرلمان إلاّ بعد إذن من المجلس التابعين له ، في حين استعمل بعض الفقه المصري هذا المصطلح للدلالة على عدم المسؤولية البرلمانية ، وعدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضد أعضاء البرلمان إلاّ بعد الحصول على إذن المجلس التابعين له [1] .

ويطلق اصطلاح الامتياز البرلماني (THE PRIVILEGE OF PARLIAMENT) في النظام القانوني الإنجليزي للدلالة على الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها عضو البرلمان ، هذا الامتياز البرلماني الذي يعرِّفه ارسكين ماي على أنه (مجموعة الحقوق المخصصة لكل من مجلسي العموم واللوردات ككل وكذلك لأعضاء كلا المجلسين منفردين ، وبدونها لا يمكن للمجلسين القيام بوظائفهم ، وهي تتجاوز تلك الحقوق والامتيازات التي تملكها الهيئات أو الأفراد) [2] .

ويتكون الامتياز البرلماني من قواعد خاصة يتم وضعها وتطويرها من قبل المجلسين بهدف حماية نفسه وأعضائه من التدخل الخارجي ، ويتم تفعيل هذه الامتيازات من قبل المجلسين ولا يستطيع أي مجلس لوحده إضافة أية امتيازات برلمانية جديدة .

ويبدو أن كلمة الامتياز (THE PRIVILEGE) ليست بذات الدلالة الجذابة الأمر الذي حدا بلجنة الامتيازات البرلمانية في عام ١٩٦٧ إلى التوصية

---

(١) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٩ .

(٢) Phillips, Constitutional and Administrative law , pp.234.

باستبدال هذه الكلمة بعبارة " حقوق وحصانات المجلس "[1] .

وتشبه إمتيازات مجلس اللوردات وبشكل وثيق إمتيازات مجلس العموم ، ومع بداية افتتاح كل برلمان يطالب رئيس مجلس العموم المنتخب على نحو رسمي بامتيازات المجلس وهي حرية الكلام ، والحرية من الاعتقال ، وحرية الاتصال مع العرش من خلال المجلس ، وحق المجلس في تنظيم تركيبته الخاصة والحق في العقاب على خرق الامتيازات البرلمانية[2] .

وبناءً عليه فإن امتياز حرية الكلام (THE FREEDOM OF SPEECH) وإمتياز الحرية من القبض أو امتياز عدم القبض (THE FREEDOM FROM ARREST) هما من أهم الامتيازات البرلمانية في انجلترا واللذان يشيران في مضمونهما إلى الحصانة البرلمانية التي نحن بصدد بحثها .

وبالرغم من اختلاف هذه الاصطلاحات إلاّ أنها تتفق جميعاً على وجود وضعين مميزين : الأول يغلب عليه طابع التجريم والعقاب ويندمج معه جانب إجرائي بالتبعية [عدم المسؤولية البرلمانية] ، والثاني طابعه إجرائي يتعلق بأمور تنظيمية تحدد الوسائل أو القواعد الواجب إتباعها عند تحريك دعوى الحق العام بحق أي عضو من أعضاء البرلمان[3] .

وأرى هنا أن من أسلم التوجهات ما ذهب إليه جانب من الفقه المصري عندما استعمل اصطلاح الحصانة البرلمانية (L'INIVOLABILITE

---

(١) Smith, Constitutional and Administrative Law, pp.316.

(٢) Wade and Phillips, Constitutional and Administrative Law, pp.199.

(٣) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٧ .

PARLEMENTAIR) ليشير إلى عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن آرائهم وأفكارهم التي يبدونها عند قيامهم بعملهم البرلماني وإلى عدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضد أعضاء البرلمان إلاّ بإذن المجلس التابعين له ، وذلك لعموم هذا التعبير وشموله وشيوعه في الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية .

وما دام أننا قد خلصنا إلى استعمال مصطلح الحصانة البرلمانية ، فإننا وتجنباً لكثرة الاصطلاحات وتشتتها سنشير إلى عدم المسؤولية عن الآراء والأقوال التي يبديها أعضاء البرلمان عند ممارستهم عملهم البرلماني باصطلاح " الحصانة البرلمانية الموضوعية " بينما سنشير إلى ضمانة عدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضد أعضاء البرلمان إلاّ بعد إذن المجلس التابعين له باصطلاح " الحصانة البرلمانية الإجرائية " [1] .

ومن هذا كله نجد أن الحصانة البرلمانية ما هي إلاّ عبارة عن مجموعة من القواعد الخاصة المقررة كاستثناء للبرلمان لتأمين استقلاليته عن السلطات الأخرى ولتمكينه من القيام بواجباته الدستورية ، وتتمثل هذه القواعد بعدم مؤاخذة أعضاء البرلمان عما يبدونه من آراء وأفكار بمناسبة قيامهم بعملهم البرلماني وعدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضدهم إلاّ بعد الحصول على إذن المجلس التابعين له .

---

(١) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ١٠ .

المطلب الثاني : أنواع الحصانة البرلمانية :

تقسم الحصانة البرلمانية بالنظر إلى مضمونها إلى :

١ - حصانة برلمانية موضوعية .

٢ - حصانة برلمانية إجرائية[١]

الفرع الأول : الحصانة البرلمانية الموضوعية : (عدم المسؤولية عن الآراء والأفكار) .

وتتمثل هذه الحصانة بعدم جواز مؤاخذة أعضاء البرلمان جزائياً ومدنياً في أي وقت من الأوقات عما يبدونه من آراء أو أفكار بمناسبة قيامهم بعملهم البرلماني[٢] .

ولقد جاء الدستور الأردني صريحاً في أخذه بهذا النوع من الحصانة ، حيث نصت المادة (٨٧) منه على أنه « لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب اليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس » .

وترسخت جذور إمتياز حرية الكلام والمرادف لهذه الحصانة في وثيقة الحقوق الدستورية (BILL OF RIGHTS) ، والصادرة عام ١٦٨٩ والتي نصت في الفقرة التاسعة من المادة الأولى على أن « حرية الكلام والمناقشات أو الإجراءات يجب أن لا يطعن بها أو أن تكون محلاً للإتهام أو المساءلة في أية

---

(١) يحيى الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، ص ٢٠٠ .

(٢) مصطفى عفيفي ، الوجيز في مبادىء القانون الدستوري ، ص ٣٤٨ .

محكمة أو مكان خارج البرلمان » .

فالحصانة البرلمانية الموضوعية ليست مطلقة وإنما مقيدة بقيدين :

الأول : أن هذه الحصانة تتعلق بالأفكار والآراء دون أن تمتد إلى الأفعال التي يأتيها الأعضـــاء والتي تخضع للقواعد العامة للمسؤولية كأعمال العنف التي يرتكبونها [١] .

الثاني : أن تكون هذه الأفكار والآراء قد صدرت بمناسبة أداء عضو البرلمان لمهام وظيفته البرلمانية سواء أكان ذلك داخل المجلس أو في لجانه [٢] .

وإذا كانت الحصانة البرلمانية الموضوعية تحمي أعضاء البرلمان من تبعة أية مسؤولية جزائية أو مدنية عما يصدر عنهم من أقوال أو آراء خلال ممارستهم لوظيفتهم البرلمانية ، إلاّ أن ذلك لا يمنع من مساءلة أعضاء البرلمان تأديبياً أمام المجلس التابعين له [٣] .

الفرع الثاني : الحصانة البرلمانية الإجرائية .

ويراد بها عدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضد أعضاء البرلمان –في غير حالة التلبس بالجريمة – إلاّ بإذن المجلس التابعين له .

ولقد نص الدستور الأردني على هذه الحصانة في المادة (٨٦) :

(١ – لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة إجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار

---

(١) السيد إبراهيم ، أسس التنظيم السياسي والدستوري ، ص ٢٩٣ .

(٢) مصطفى عفيفي ، مرجع سابق ، ص ٣٤٩ .

(٣) مصطفى أبو زيد ، النظام الدستوري المصري ، ص ٥٧٥ .

بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافٍ لتوقيفه أو لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً .

٢ - إذا اوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب اليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم) .

وعليه فإن الحصانة البرلمانية الإجرائية في الأردن تقضي بعدم جواز اتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة بحق عضو مجلس الأمة في غير حالة التلبس أثناء دور الانعقاد إلاّ بعد الحصول على إذن المجلس .

أما في بريطانيا فإن إمتياز عدم القبض والمرادف للحصانة البرلمانية الإجرائية ذو طبيعة خاصة يمتنع بموجبه توقيف عضو البرلمان في القضايا المدنية لمدة تتراوح ما بين اربعين يوماً قبل الدورة البرلمانية واربعين يوماً بعدها دون أن يكون لها أي أثر على الدعاوى الجزائية [١] .

وبناءً عليه نجد أن الحصانة البرلمانية الموضوعية تختلف عن الحصانة البرلمانية الإجرائية من حيث :

١ - الأثر : فالحصانة البرلمانية الموضوعية تنفي المسؤوليتين الجزائية والمدنية عن كل ما يبديه عضو البرلمان من أقوال أو آراء بمناسبة قيامه بعمله البرلماني ، بينما لا تنفي الحصانة البرلمانية الإجرائية الجريمة ولا العقاب، وإنما تحول دون اتخاذ إجراءات جزائية ضد عضو البرلمان إلاّ

---

(١) Mitchell, Constitutional Law , pp. 126.

بعد الحصول على إذن من المجلس التابع له دون أن يكون لها أثر على المسؤولية المدنية [1] .

٢ - من حيث المدة : الحصانة البرلمانية الإجرائية مؤقته بمدة الدورة البرلمانية وتزول بزوال صفة النائب ، أما عدم المسؤولية فدائمة نهائية إذ لا يصح مؤاخذة نائب سابق عما ابداه من آراء أو أفكار خلال مدة نيابته [2] . أي أن عدم المسؤولية يظل قائماً حتى بعد إنتهاء العضوية في البرلمان[3].

٣ - من حيث الغرض : يقصد من الحصانة البرلمانية الإجرائية عدم إنتزاع عضو البرلمان من مقعده أثناء الدورة ، أما الغرض من الحصانة الموضوعية فهو ضمان حرية المناقشة والتصويت [4] .

---

(١) وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، القانون الدستوري ، ص ٤٤٣

(٢) حسن الحسن ، القانون الدستوري ، ص ١٧٧ .

(٣) بكر القباني ، دراسة في القانون الدستوري ، ص ٥٤٥ .

(٤) وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٤٤٣ .

المطلب الثالث : مبررات الحصانة البرلمانية .

البرلمان أقرب السلطات في الدولة إلى الشعب الذي تتجسد فيه السيادة، وهو خير من يعبر عن إرادة الشعب ويبرز مشاغله وهمومه ، فكان لا بد من أن يتحرر ممثلوه من أي ضغط أو تهديد حتى يكون لهم الحرية الكاملة في اتخاذ الموقف الحر [1] . ولذا فإن تقرير الحصانة البرلمانية كحق لأعضاء البرلمان يصبح مطلباً هاماً وجاداً يكفل للبرلمان استقلاليته ويعينه على القيام بمهامه بكل حرية واقتدار ، ولو حاولنا تحديد مبررات الحصانة البرلمانية لاستطعنا حصرها بالآتي :

١ - ضمان استقلالية البرلمان .

٢ - حسن الأداء البرلماني .

أما ما يتعلق بالمبرر الأول ، فمن المتفق عليه أن ضمان حرية أعضاء البرلمان من متطلبات مبدأ الفصل بين الهيئات والذي يقوم على أساسه النظام النيابي[2]، هذا النظام الذي يتطلب بقاء عضو البرلمان حراً ومستقلاً وبعيداً عن أي مؤثر خارجي غير إرادته ووحي ضميره [3] .

فالحصانة البرلمانية إذن هي الكفة المقابلة لكي لا يؤاخذ عضو البرلمان عن موقف إتخذه أو كلمة قالها ، فهي تدعم العضو بالثقة وتزوده بالطمأنينة

---

(١) إسماعيل مرزة ، القانون الدستوري ، ص ٢٤٩ .

(٢) حسن الحسن ، مرجع سابق ، ص ١٧٣ .

(٣) محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ص ٣٠١ .

للقيام بعمله على أحسن وجه [1] ، ذلك أنه لو أجيز لسلطة من السلطات أو للأفراد مؤاخذة أعضاء البرلمان على مواقفهم واتخاذ إجراءات جزائية ضدهم جراء مواقفهم لأدى ذلك إلى الحد من حريتهم والحيلولة بينهم وبين القيام بواجباتهم على النحو الذي يرتضونه [2] .

ولقد أحسن السيد ديسكاميس تعبيراً عندما قال في خطاب له أمام مجلس النواب البلجيكي في ٤ نيسان ١٩٠٠ « ترتبط الحصانة البرلمانية بصورة حميمة بالمتطلبات الاساسية للنظام التمثيلي أو باللعبة الطبيعية للمؤسسات السياسية الدستورية ، إنها تؤكد فصل السلطات ومبدأ السيادة التشريعية ، وتتضمن عملياً استقلال وحرية البرلمان في إتمام رسالته ، إنها تجسد حق الأمة في التعبير عن إرادتها بواسطة ممثليها » [3] .

ولا شك أن استقلالية أعضاء البرلمان لا تتحقق إلاّ بإبعادهم عن كل أنواع التهديد ، والحيلولة دون إعاقتهم عن متابعة أعمالهم ، حيث لا يخفى على أحد أن أقصى رغبات الحكومة أن لا يكون في مجالسها البرلمانية أعضاء يملكون من الجرأة وسعة الإطلاع على دقائق الأمور ما يحرج مواقفها ويبعث على إرتباكها ، فإذا لم يكن لأعضاء البرلمان حصانة وكانت الحكومة تخشى واحداً منهم فإنها تستطيع أن تختلق سبباً يخول القضاء اتخاذ إجراءات

---

(١) شمس مرغني علي ، القانون الدستوري ، ص ٦٠٠ .

(٢) وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٢٠٤ .

(٣) هاني خير ، دراسات تشريعية ، ص ٢٠٠ .

جزائية ضده لتتخلص منه [1] ، أو تتخذ من هذه الإجراءات وسيلة للضغط عليه حتى يتصرف على وجه معين أو لمنعه من التصرف نهائياً [2] ، وقد يكون هذا العضو سياسياً بارزاً أو رئيساً لحزب ذي كلمة مسموعة أو رئيساً للجنة برلمانية ، بحيث يكون من الصعوبة بمكان الاستغناء عن موقفه وحضوره [3] ، الأمر الذي يؤثر سلباً على إخراج القرار البرلماني الصادق المعبر عن إرادة الشعب .

ومعنى ذلك أن وجود أي نوع من أنواع الرقابة الخارجية -غير رقابة الشعب- على أعضاء البرلمان فيما يبدونه من اقتراحات أو تعليقات سيؤدي إلى تحرجهم من المناقشة وبالتالي إبعاد قرارات المجلس ومناقشاته عن إرادة الشعب وتوجهاته. فعضو البرلمان وهو يقف على منبر البرلمان يجب أن يتمتع بأكبر قدر من الحرية وأكبر قدر من الطمأنينة ، فلو عرف أنه سيحاسب كما يحاسب الشخص العادي ، لآثر السكوت والصمت [4] .

ولا يعد هذا الإمتياز الممنوح لأعضاء البرلمان إمتيازاً شخصياً بل أنه امتياز مقرر للسلطة التشريعية كجسد واحد ، فهو إذن لا يجعل من عضو البرلمان بعيداً عن سيادة القانون ولكنه مقررٌ لسيادة الشعب وبقصد تمثيله من خلال ممثليه الشرعيين المنتخبين بكل حرية واقتدار وبعيداً عن تهديد الإجراءات

---

(١) عثمان سلطان ، الحقوق الأساسية ، ص ٣٦٣ .

(٢) عبدالفتاح حسن ، القانون الدستوري ، ص ٢٣٨ .

(٣) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٠٢ .

(٤) مصطفى أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٧٤ .

الكيدية التي قد تتخذها ضدهم السلطة التنفيذية أو يعمد لها الأفراد ممن لهم عداوات مع أعضاء البرلمان [1] .

ولذا فإن البرلمان عندما يُطلب منه رفع الحصانة عن عضو من أعضائه فهو لا يبحث في موضوع الوقائع المنسوبة إليه بحثاً قضائياً ليبين الإدانة أو البراءة وإنما يفحصها فحصاً سياسياً للتأكد فقط من كون الإتهام جدياً أو كيدياً وليد دوافع حزبية بحته أو أغراض انتقامية تهديدية ، فإن ظهر للمجلس جدية الإتهام وجب عليه رفع الحصانة البرلمانية عن عضو البرلمان [2] ، وهذا ما أكده النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (١٣٩) منه حيث نصت على أنه «ليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة وإنما يقتصر دوره على الإذن باتخاذ الإجراءات القانونية أو الإستمرار فيها متى تبين له أن الغرض منها ليس التأثير على النائب لتعطيل عمله النيابي » .

أما المبرر الآخر والمتمثل في كفالة حسن الأداء البرلماني فإنه يعتبر نتيجة طبيعية لضمان استقلالية البرلمان ويُعد أعضائه عن أي تهديد أو وعيد ، فإذا كان أعضاء البرلمان يقومون باعمال تشريعية تقرر سياسية الدولة في مختلف النواحي ، وأخرى رقابية تستهدف رقابة السياسيات الحكومية في المجالات الداخلية والخارجية ، فإنهم وهم يقومون بهذه المهام قد يوجهون الاتهامات والانتقادات إلى وزير أو متعهد بالإختلاس أو الإهمال وقد

---

(١) شمس مرغني علي ، مرجع سابق ، ص ٦١ .

(٢) عثمان خليل ، مرجع سابق ، ص ١٤٥ .

يستعملون مـن الكلمات ما قد يعرضهم للمسـاءلة القانونـية أمام المحاكم[1] .
فإذا لم تتوافر لدى أعضاء البرلمان الحصانة التي تكفل حرية القول والرأي وتمنع من اتخاذ إجراءات جزائية ضدهم أثناء مدة ممارستهم لأعمالهم قد يفقدوا استقلاليتهم وحريتهم في الجهر بالأقوال ويحجموا عن اتخاذ المواقف الحرة النزيهة[2] .

فالحصانة البرلمانية تهدف إلى افساح المجال أمام أعضاء البرلمان حتى يؤدوا واجباتهم الدستورية دون خوف أو وجل من انتزاعهم من مقاعدهم البرلمانية وممارسة الضغوط عليهم لتخرج قراراتهم معبرة عن إرادة الشعب .

وأخيراً نجد أنه لولا توافر هذه الحصانة لعزف كثير من الأفراد ذوي الكفاءة العالية والكلمة الصادقة عن الترشيح للانتخابات لتمثيل الشعب في المجالس البرلمانية وبالتالي إنفراد السلطة التنفيذية عملياً – لا بل جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد واحدة– ، وهنا يكمن الخطر في إهدار مبدأ الفصل بين الهيئات والتي جاهدت الشعوب والدول من أجل إقراره منذ مئات السنين[3] .

---

(١) منير العجلاني ، الحقوق الدستورية ، ص ٣٥٦ .

(٢) عثمان سلطان ، مرجع سابق ، ص ٣٥٦ .

(٣) عقل ، مقابلة ، مرجع سابق ، ص ١٧٠ .

المبحث الثاني
التطور التاريخي للحصانة البرلمانية

ارتبطت الحصانة البرلمانية بالنظام البرلماني وتطورت بتطوره ورسخت بقواعدها استقلالية المجالس البرلمانية ، وضمان قيامها بمهامها وواجباتها الدستورية بكل حرية واقتدار بعيداً عن أي تهديد أو تدخل خارجي .

وتكاد المصادر تُجمع على أن الحصانة البرلمانية سواءً الموضوعية أو الإجرائية قد نشأت وترعرت في أحضان النظام البرلماني الإنجليزي ومنه انتقلت إلى الأنظمة القانونية الأخرى لتتبلور وتأخذ أحكاماً ومفاهيم مختلفة .

وفي دراستنا للتطور التاريخي للحصانة البرلمانية سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : التطور التاريخي للحصانة البرلمانية الموضوعية .

المطلب الثاني : التطور التاريخي للحصانة البرلمانية الإجرائية .

وفي كلا المبحثين سنتناول النشأة التاريخية للحصانة البرلمانية في النظام الإنجليزي ثم نعرج على النظام القانوني الفرنسي الذي أخذ الحصانة البرلمانية عن النظام الانجليزي وبلورها بمفاهيم وأحكام أقرب إلى مفاهيم وأحكام دساتيرنا العربية .

المطلب الثالث : التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في المملكة الأردنية الهاشمية . وسنتناول فيه أهم التطورات التي جرت على مفاهيم وأحكام الحصانة البرلمانية منذ نشأة الدولة الأردنية وحتى وقتنا الحاضر .

المطلب الأول : التطور التاريخي للحصانة البرلمانية الموضوعية :

يطلق اصطلاح حرية الكلام (THE FREEDOM OF SPEECH) في النظام الانجليزي للدلالة على الحصانة البرلمانية الموضوعية ، والتي تعتبر جزءً من الامتيازات البرلمانية الأساسية (PARLAMENTARY PRIVILEGE) والتي يطالب بها رئيس مجلس العموم المنتخب في بداية كل دورة برلمانية .

وعند محاولة تقصي الأصل التاريخي لهذا الامتياز نجد أن بعض الكتّاب ومنهم (ELSYNGE) يذهبون إلى القول بأن مجلس العموم قد قام ولمرات عديدة خلال فترة حكم الملك ادوارد الثالث بمناقشة العديد من الأمور المتعلقة بامتيازات الملك (KING'S PREROGATIVE) ووافق على عرائض قوانين سيتم سنها ضد هذه الامتيازات دون أن تتم مقاطعتهم في مناقشاتهم أو الاعتداء على حريتهم في طرق هذه المواضيع [١] . أي أن تطبيق الحصانة البرلمانية الموضوعية (حرية الكلام) قد بدأ بالفعل منذ حكم الملك ادوارد الثالث (١٣٢٧م -١٣٧٧م) دون أن يعلن عن ذلك بنص قانوني [٢] .

ولكن أول تنظيم لحرية الكلام يرجع إلى قضية هاكسي (HAXEY'S CASE) عام ١٣٩٧م [٣] حيث قام هذا الشخص والذي تجمع المصادر على أنه لم يكن عضواً في البرلمان بتقديم مشروع إلى مجلس العموم يقترح فيه

---

(١) Plucknett, English Constitutional History, pp.195.

(٢) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٠٥ .

(٣) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ١٨ .

تخفيض نفقات القصر الملكي وكانت النتيجة إدانته بجريمة الخيانة [1] .

وعند تسلم الملك هنري الرابع الحكم ، قدم هاكسي عريضة للملك يطلب فيها نقض الحكم السابق على إعتبار أنه منافٍ للقانون والعادات التي درج عليها البرلمان ، وتم إلغاء الحكم من قبل الملك بناءً على نصيحة اللوردات . وفي السنة نفسها تبنى مجلس العموم قضية هاكسي ، ففي عريضة رفعها المجلس للملك أكد أن إدانة هاكسي كانت منافية للقانون وما جرى عليه البرلمان مما يشكل الغاء لعادات مجلس العموم ، والتمس من الملك الغاء الحكم ، وقد تم إلغاء الحكم للمرة الثانية .

ولا شك أن هذا يشكل إعترافاً من أعلى سلطة قضائية بهذا الامتياز كما أنه إجماع من أعضاء مجلس العموم على أن هذا الحكم ينتقص من إمتيازات مجلس العموم ويخل بالعادات والأعراف البرلمانية [2] .

وفي عهد البرلمان التالي عام (١٤٠١م) قدم أعضاء مجلس العموم عريضة إلى الملك هنري الثاني يرجونه فيها أن لا يتسلم أية تقارير تقدم له عن إجراءات مجلس العموم ومحاضر جلساته وذلك إثر قيام بعض أعضاء مجلس العموم بابلاغ الملك عن المسائل التي ستتم مناقشتها في المجلس قبل اتخاذ القرار بشأنها ، ولقد أجاب الملك على ذلك بأن امنيته أن يناقش أعضاء مجلس العموم كافة المسائل بين أنفسهم في سبيل التوصل إلى أفضل النتائج وأنه لن يسمع من أي شخص حول أية مسألة تناقش من قبل مجلس العموم قبل

---

(١) Smith , Constitutional and Administrative Law , pp.318.

(٢) Erskine, Atreatise Upon Law, Privileges Proceeding , and Usage, pp.77.

إحالتها إليه لإبداء الرأي فيها [1] .

وفي عام ١٥١٢م وفي فترة حكم الملك هنري الثامن تم سجن السيد سترود (STRODE) وهو عضو في مجلس العموم من قبل محكمة المناجم في ديفون بسبب انتهاكه حرمة تلك المحكمة لطرحه مشروعاً في البرلمان يهدف إلى تنظيم مناجم القصدير والتي كانت ضمن الاختصاص القضائي لتلك المحكمة . وفي أعقاب هذه القضية تم إصدار مرسوم أطلق عليه مرسوم سترود يعلن فيه أن أية إجراءات تتخذ ضد أي شخص في البرلمان الحالي أو اللاحق بسبب أي خطاب أو مشروع قانون يقدمه للبرلمان ، يجب أن تكون باطلة وليس لها أي أثر قانوني [2] .

ومن الواضح تماماً أن حرية الكلام قد تم الاعتراف بها كحق للبرلمان ولم تكن قد سنت لأول مرة في ذلك الوقت ، ولا شك أن مرسوم ستروورد قد جاء بشكل لا يترك مجالاً للشك على إنه قد قصدمنه أن يكون ذا أثر عام في المستقبل وأن يحمي الأعضاء في كلا المجلسين من أية مساءلة قانونية بسبب خطاباتهم أو تصويتهم في البرلمان [3] .

وعلى الرغم من ذلك إلاّ أن الملوك لم يحترموا حرية الكلام في كل الأوقات ولا أدل على ذلك من قضية السيد ستريكلاند (STRICKLAND) ١٥٧١م ، والسيد كوب وآخرين في عام ١٥٨٦م ، وجواب الملكة اليزابيث

---

(١) Plucknett , previous reference, pp.196.

(٢) Wade and Phillips , Constitutional Law, pp.115.

(٣) Erskin, previous reference, pp.77.

بواسطة رئيس مجلس اللوردات في عام ١٥٩٣م على خطاب رئيس مجلس العموم في حفل الافتتاح والذي يطالب فيه رئيس المجلس بامتيازات العموم ، حيث قالت : (بأنه يتوجب على الأعضاء ألاّ يقولوا كل ما يخطر ببالهم ، وألاّ يصرّحوا بكل ما يدور في خلدهم ، وأن حرية الكلام تنحصر بقول : نعم أو لا) [١] .

وفي عام ١٦٢١م أعلم الملك جاك الأول مجلس العموم بأنه يتحتم على أعضائه عدم التدخل في شؤون حكومته ولا في أسرار دولته [٢] .

ولعل من الأهمية بمكان الاشارة إلى قضية كان لها الأثر الكبير في تطور وترسيخ إمتياز حرية الكلام وهي قضيةاليوت وهولز وفالنتاين (١٦٢٦م)، حيث أُدين هؤلاء الأعضاء من قبل (THE COURT OF KING'S BENCH) بسبب كلمات تحريضية قيلت في مجلس العموم وبسبب الشغب الذي أحدثوه في المجلس ، حيث سببت المحكمة قرارها على أساس أن ما صدر عن هؤلاء غير مغطى بالامتياز البرلماني وأن مرسوم سترود كان مرسوماً خاصاً بشخص سترود وليس مرسوماً عاما [٣] يغطي الآراء والأفكار التي تصدر عن أعضاء مجلس العموم .

إلاّ أن مجلس العموم قرر في الثاني عشر من تشرين الثاني عام ١٦٦٧ أن مرسوم سترود هو تشريع عام يتسع ليشمل كل أعضاء البرلمان فيما يتعلق

---

(١) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٠١ .

(٢) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٠٧ .

(٣) Wade and Phillips, Constitutional and Adminstrative Law, pp. 200.

بأية مشاريع قوانين أو خطابات أو تعليقات متعلقة بأي موضوع من المواضيع التي تناقش في البرلمان . وأن مرسوم ستروود هو تشريع يعلن الحقوق والامتيازات القديمة والضرورية لعمل البرلمان ، وفي يوم تالٍ قرر مجلس العموم أن الحكم الصادر ضد السير جون اليوت وزملاءه من قبل المحكمة هو حكم غير قانوني وموجه ضد حرية البرلمان ، وبعد ذلك تم عقد إجتماع ضم مجلس العموم واللوردات تم فيه تبني قرار مجلس العموم السابق الذكر وتم ابطال الحكم بقرار أصدره مجلس اللوردات في ١٥/٤/١٦٦٨ [1] .

ومن ثم جاءت ثورة ١٦٨٨ حيث إستطاع الشعب أن يعبر عن إرادته ويرسخ مطالبه الشرعية فكانت الوثيقة الدستورية المعروفة بقانون الحقوق (BILL OF RIGHTS) والتي جاء في متن الفقرة التاسعة من مادتها الأولى على أن «حرية الكلام والمناقشات أو الإجراءات يجب أن لا تكون محلاً للإتهام أو المساءلة في أية محكمة أو مكان خارج البرلمان » .

فتاكدت بذلك حرية الكلام وترسخت جذورها في النظام الانجليزي بحيث أصبح من المتعذر مساءلة أعضاء البرلمان عن أية آراء أو أقوال أو تصويت يصدر من أعضاء البرلمان عند ممارسة مهامهم البرلمانية مع الأخذ بعين الاعتبار حق المجلس بعقاب أعضائه أو أي شخص آخر عن أي تجاوز أو إخلال بالإمتيازات البرلمانية .

وسنناقش خلال دراستنا للحصانة البرلمانية في انجلترا مدلول كل كلمة من الكلمات الواردة في وثيقة الحقوق موضحين مضامينها ومبينين التطورات

---

(١) Erskine , previous reference, pp.80.

التي حصلت عليها موثقة بتشريعات صدرت بهذا الشأن .

أما في فرنسا ، فلقد انتقلت أحكام الحصانة البرلمانية الموضوعية (الحصانة ضد جرائم الرأي) إليها لتأخذ مفهوماً ونطاقاً مغايراً لنطاق ومفهوم تلك المبادىء المعروفة في انجلترا [1] وإن كانت تتفق في أبعادها مع أحكام دساتيرنا العربية .

وعند الحديث عن النشأة التاريخية للحصانة البرلمانية الموضوعية في فرنسا، نجد أنه لا بد من الإشارة إلى تلك الحادثة التاريخية في ٢٣ حزيران ١٧٨٩م، حيث كانت الجمعية الوطنية الفرنسية مجتمعة في مقرها في قصر فرساي ، وجاء اليهم الملك لويس السادس عشر ، وطلب أن يتذاكر النواب على أساس كل طبقة على حده وذلك مراعاة للتمييز بين الطبقات الثلاث ، وبعد ذلك انسحب نواب طبقة النبلاء وبعض نواب الاكليروس كل الى قاعته الخاصة ، في الوقت الذي تابع فيه نواب الشعب اجتماعهم ، عندئذ وقف الكونت دي ميرابو مخاطباً المجلس « ما هذه الديكتاتورية المشينة ، حرية مذكراتكم مغلولة، هناك قوة عسكرية تحاصر الجمعية » .

وبعد فترة وجيزة أرسل الملك رسولاً يطالب الأعضاء بالانسحاب فما كان من ميرابو إلاّ أن صاح قائلاً « إنني أعلن أنه إذا كنت مكلفاً باخراجنا من هنا فما عليك إلاّ أن تطلب أمراً باستعمال القوة ، لأننا هنا بإرادة الشعب، ولا ولن نبرح امكنتنا إلاّ بقوة الحراب» .

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ٦٥ .

وبعد خروج رسول الملك ، تابع النواب إجتماعهم [1] وقرروا فيما قرروا أن «ذات النائب مصونة ، فلا يجوز اتخاذ إجراءات جزائية ضده أو القبض عليه أو حبسه بسبب مشروع قدمه للبرلمان أو خطاب أو رأي أبداه» [2] .

ومنذ ذلك الوقت أصبحت الحصانة البرلمانية الموضوعية في النظام القانوني الفرنسي أمراً مسلماً فيه لا يقبل المناقشة [3] فقد نص عليها دستور ١٧٩١م بالقول « ممثلوا الأمة محصنون ولا يمكن أن يلاحقوا أو يتهموا أو يحاكموا في أي وقت كان من أجل ما قالوا ، أو كتبوا أو فعلوا أثناء ممارسة وظائفهم كممثلين » [4] .

وكذلك جاء النص على هذه الحصانة واضحاً في دستور ١٧٩٣ وإن قصر الحصانة على الرأي الذي يبديه أعضاء البرلمان داخل المجلس التشريعي دون أن تمتد لتشمل الآراء التي يبديها الأعضاء أثناء ممارستهم لعملهم البرلماني [5] .

إلاّ أن هذه الحصانة قد تعرضت لكثير من التشويهات في التطبيق العملي خلال عصر الثورة أو حكومة الاتفاق الثوري ، وقد أعيد تسجيل هذه

---

(١) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٠٨ .

(٢) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٢٦ .

(٣) Esemein, Elements de Droit Constitutionnel Francais Et Compare, pp.381.

(٤) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٠٩ .

(٥) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٢٦ .

الحصانة من جديد في دستور السنة الثالثة ضمن المادة (١١٠) وبعد ذلك في دستور السنة الثامنة ١٧٩٩ في المادة (٦٠) والذي اعطى للحصانة مفهوماً خاصاً وواسعاً حيث شملت الحصانة القناصل ومستشاري الدولة [1] ، وقد تضمن دستور ١٨٤٨ نصاً مماثلاً لذات النص الوارد في دستور ١٧٩٣ .

أما دستور ١٨٧٥ والصادر عقب إنتهاء الامبراطورية وإعلان الجمهورية فنجد المادة (١٣) منه تنص على أنه « لا يجوز إجراء تحقيق أو ملاحقة لأي عضو من أعضاء البرلمان بسبب ما يبديه من آراء أو ما يدلي به من تصويت بمناسبة مباشرته لأعمال وظيفته » [2] .

أما دستور ١٩٤٦ فقد نص على هذه الحصانة في المادة (٢١) والتي جاءت « لا يجوز أن يلاحق أي عضو في المجلس أو يوقف أو يحاسب أو يحاكم بسبب الآراء أو الاقتراحات الصادرة عنه في ممارسة وظيفته » [3] .

وكذلك الحال في دستور ١٩٥٨ والذي أخذ بمبدأ الحصانة البرلمانية الموضوعية واستعمل في تأكيده لهذا المبدأ عبارات مطابقة لتلك العبارات الواردة في دستور ١٩٤٦ .

---

(١) Esemin, previous reference, pp.381.

(٢) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٢٨ .

(٣) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢١٢ .

المطلب الثاني : التطور التاريخي للحصانة البرلمانية الإجرائية .

يطلق اصطلاح عدم القبض (THE FREEDOM FROM ARREST) في النظام القانوني الانجليزي للدلالة على الامتياز الذي يتمتع به أعضاء البرلمان والذي يتفق مع جوهر الحصانة البرلمانية الإجرائية مع بعض الاختلاف في القواعد والأحكام نتيجة التغيرات التي حصلت على امتياز عدم القبض والذي بلورته الأنظمة القانونية المختلفة وأعطته أبعاداً وأحكاماً مختلفة .

هذا ويعتبر امتياز عدم القبض من الامتيازات القديمة جداً ، وربما يعود إلى أول وجود للبرلمانات أو المجالس الوطنية في انجلترا ، ويرده (BLACKSTONE) إلى زمن حكم (EDWARD THE CONFESSER) حيث نجده مكتوباً في القوانين التي اصدرها باللغة اللاتينية ، كما نجد هذا المبدأ ايضاً في الدساتير القوطية القديمة . وفي العصور اللاحقة نجد أن كثير من السوابق تؤكد هذا الامتياز وتوضح طبيعته ، فلم يقتصر في بادىء الأمر على أعضاء البرلمان وإنما تعداهم إلى املاكهم وخدمهم، وقد تم تأويل هذا الحق كثيراً لإعفاء خدم أعضاء البرلمان من المسؤولية [1] الأمر الذي أدى إلى إصدار قانون ١٧٧٠م والذي قصر الحصانة على أشخاص أعضاء البرلمان كما سنرى لاحقاً [2] .

وعلى الرغم مما ذهب إليه بعض الفقهاء من إرجا ع امتياز عدم القبض إلى نهاية القرن السادس الميلادي إلاّ أنه ممن الممكن أن يكون القانون

---

(١) Erskin, previous reference, pp.83.

(٢) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٢٠ .

الصادر في القرن الحادي عشر والمعروف باسم CUNT LAW هو أول قانون يحدد نطاق امتياز عدم القبض بما يتضمنه من حماية عضو البرلمان من الاعتقال ، دون أن يكون لهذا الامتياز أثر في الجرائم الخطيرة كالخيانة العظمى والجنايات وجرائم الاخلال بالأمن [١] .

ويبدو هذا الامتياز واضحاً في قضية سانت ديفيد ، ففي عام ١٢٩٠م استؤذن الملك ادوارد الأول لتقييد حريةأسقف سانت ديفيد وتوقيع الحجزعلى أملاكه لسداد الايجار المستحق عليه ، وكان رد الملك على ذلك (أنه ليس من المناسب أن يعطي إذناً بالقاء الحجز على اولئك الذين هم في مجلسه خلال مدة انعقاد البرلمان) [٢] .

ولقد تم تأكيد هذا الامتياز بموجب تشريعات صدرت في عهد الملك هنري الخامس وهنري السادس ، ففي عهد الملك هنري الخامس زعم أعضاء مجلس العموم بموجب عريضة قدموها للملك أنه طبقاً لعادات المملكة فإنهم يتمتعون بامتياز عدم القبض بالنسبة للدعاوى المدنية ووافق الملك على ذلك [٣] .

ولعل القضية الوحيدة والتي ظهرت في هذه الفترة والتي تشكل انتهاكاً لهذا الامتياز هي قضية رئيس مجلس العموم (MR. TORPE) ، ففي عام ١٤٥٤م تم سجن رئيس مجلس العموم خلال فترة تأجيل انعقاد البرلمان نتيجة لدعوى مقدمة من دوق يورك ، ولقد أرسل مجلس العموم بعض أعضائه للملك

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٦٣ .

(٢) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٢١ .

(٣) Erskin, previous reference, pp.85.

للتظلم وطلب الإفراج عن رئيسه وعن عضو آخر يدعى (WALTER RAYLE) وكان رأي القضاة الذين استشارهم مجلس اللوردات يتمثل في أنه إذ تم إيقاف أي شخص بسبب قضايا من هذا النوع ليست من جرائم الخيانة أو الإخلال بالأمن ... ، فإنه من المعترف به أن هؤلاء الأشخاص يجب أن يطلق سراحهم . وعلى الرغم من كون TORPE صاحب حق قانوني . إلاّ أن اللوردات قرروا عدم إطلاق سراحه ومطالبة مجلس العموم بانتخاب رئيس له ، وهذا ما تم فعلاً . ولعل هذه القضية تتصف بعدم الإنصاف لأسباب وظروف خاصة بالقضية نفسها وليست متعلقة بإقرار مبدأ عدم القبض [1] .

ولم يملك مجلس العموم حتى عام ١٥٤٣م صلاحية الإفراج عن أعضائه من السجن بموجب سلطته الذاتية ، وإنما كان يجب إصدار تشريع خاص يخول وزير العدل إصدار أمر قضائي لإطلاق سراحهم [2] .

ومن القضايا الهامة والتي دافع فيها مجلس العموم عن امتيازه هذا قضية (GEORGES FERRESS) ١٥٤٣م ، حيث قبض على السيد FERRESS في دعوى رفعت عليه لضمان سداد المستحق من دينه - حيث كان السجن وسيلة لضمان سداد الدين- فما كان من مجلس العموم إلاّ أن أمر بالإفراج عنه فوراً وبدون حاجة لأمر قضائي [3] ، وعندما سمع الملك بهذا الإجراء استدعى وزير العدل والقضاه ورئيس مجلس العموم وبعض أعضائه

---

(١) Pluckett, previous reference, pp.198.

(٢) Erskin, previous reference, pp.98.

(٣) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٦١ .

وأثنى على حكمة العموم وهمتهم في المحافظة على حقوقهم، حيث خاطبهم قائلاً « لا نكون أعزاء في مكانتنا الملكية كما نكون في وقت انعقاد البرلمان ، حيث نحن كرأسه وأنتم كاعضائه نرتبط ونتوحد معاً كمجموعة سياسية واحدة بحيث أن أي إساءة لأقل عضو إنما تعتبر إساءة شخصية لنا » .

ولعل هذه القضية والممارسة البرلمانية قد أوجبت ضرورة إصدار تشريع خاص يحمي ضابط السجن الذي يطلق سراح عضو المجلس بموجب أمر من المجلس من مسؤولية هروب السجين ، ولذلك تم إصدار تشريع في عهد الملك جيمس الأول يؤكد على امتياز عدم القبض وحق المجلس في إطلاق سراح أعضائه وعدم مسؤولية ضابط السجن عن تبعات قرار المجلس بالإفراج عن أحد أعضائه [(١)] .

ونظراً لاضطراب تطبيق أحكام الحصانة البرلمانية في انجلترا في ذلك الوقت فقد صدر قانون في عام ١٧٠٠م ينظم امتياز عدم القبض بشكل واضح وصريح ، فلقد أجاز القانون المذكور الحجز على أملاك أعضاء البرلمان في أثناء فترة حل المجلس أو خلال مدة تأجيل انعقاده إذا زادت عن فترة أربعة عشرة يوماً ، كما سمح بتنفيذ الأحكام الصادرة قبل عضو البرلمان خلال دور الانعقاد إذا كان مديناً للتاج الملكي [(٢)] .

وامتياز عدم القبض يحمي الأعضاء من الاعتقال المدني فقط لمدة اربعين يوماً قبل اجتماع البرلمان واربعين يوماً بعد اجتماعه دون أن يكون لها أثر على

---

(١) Erekin, previous reference, pp.87.

(٢) مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٦١ .

الدعاوى الجزائية . هذا ويظهر من دراسة أحكام هذا الامتياز في انجلترا أن الاتجاه يميل إلى تضييق مداه ونطاقه [1] .

وفي الوقت الحالي وبعد أن أصبح الاعتقال في القضايا المدنية ضيق المدى والنطاق ، فإن هذه الحصانة قد فقدت الكثير من أهميتها حتى أن لجنة الامتيازات البرلمانية أوصت في عام ١٩٦٧ بالغاء هذه الحصانة [2] ، ولكن هذه التوصية لم تنفذ بعد [3] .

أما في فرنسا فإن أول تنظيم للحصانة البرلمانية الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجزائية) كان متلازماً مع تنظيم الحصانة البرلمانية الموضوعية (الحصانة ضد جرائم الرأي) حيث قررت الجميعة الوطنية الفرنسية في ٢٣ حزيران ١٧٧٩م أن « ذات النائب مصونة فلا يجوز إتخاذ إجراءات جزائية ضده أو القبض عليه أو حبسه ، بسبب مشروع قدمه للبرلمان أو خطاب أو رأي ابداه» [4] .

وفي ٢٦ حزيران ١٧٩٠ اصدرت الجمعية التأسيسية قراراً أجازت فيه القبض على عضو الجمعية في حالة التلبس بالجريمة واشترطت لمحاكمته إصدار قرار من الجمعية يقضي بوجود محل للاتهام [5] .

---

(١) Wade and Phillips , previous reference , pp.199.

(٢) Smith, previous reference, pp.324.

(٣) Yardley, Introduction to British Constitutional, pp.27.

(٤) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٢٣ .

(٥) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٢٩ .

ثم جاء دستور ١٧٩١ والذي أجيز فيه القبض على أعضاء الجمعية في حالة التلبس بالجريمة أو في حالة وجود أمر بالقبض على أن تخطر الجمعية بذلك فوراً، ولا يجوز الاستمرار في المحاكمة إلاّ بعد أن تقرر الجمعية أن هنالك محلاً للاتهام .

وفي دستور ١٧٩٣ تغيرت أحكام الحصانة وأصبحت حماية النائب تمتد من وقت إصدار أمر بالضبط والاحضار، وأصبح من حق الجمعية إما إصدار إذن بالاستمرار في الإجراءات أو رفض الإذن إلاّ في حالة التلبس بالجريمة(١).

أما دستور ١٧٩٩ فقد منع اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد أعضاء الجمعية دون إذنها (٢) ، كما أجاز للجمعية قبل اتخاذ قرار رفع الحصانة إجراء مناقشة ومداولة للوقوف على كون الإتهام المنسوب لعضو الجمعية جدياً أو لا .

ويلاحظ على هذا الدستور أنه قد وسع من نطاق الحصانة حيث جعلها تمتد لتشمل قضاة المحاكم العادية واعضاء مجلس الدولة ، دون أن يشير هذا الدستور إلى حصانة أعضاء البرلمان من القبض على أساس أن القبض في غير حالة التلبس ليس إلاّ نتيجة طبيعية للإجراءات الجزائية .

وهذا يمثل خروجاً ولأول مرة على مفهوم الحصانة في انجلترا والتي كانت ولا زالت تقتصر على القبض دون غيره من الاجراءات الجزائية .

أما دستور ١٨١٤ فقد ميز بين أعضاء مجلس الشيوخ واعضاء مجلس

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٦٦ .

(٢) Esmein , previous reference , pp.385.

النواب، حيث لم يجز القبض على أعضاء مجلس الشيوخ إلاّ بعد إذن المجلس التابعين له ، ولا يمكن محاكمتهم إلاّ أمام مجلس الشيوخ ، أما أعضاء مجلس النواب فلا يجوز إتخاذ إجراءات جزائية ضدهم أثناء دور الانعقاد إلاّ بعد إذن المجلس باستثناء حالة التلبس بالجريمة [1] .

وقد استمرت الدساتير الفرنسية بعد ذلك على الأخذ بأحكام الحصانة الإجرائية فنجد دستور ١٩٤٦ قد حظر التحقيق مع عضو البرلمان في الجنايات والجنح أو القبض عليه بغير إذن المجلس الذي يتبعه إلاّ في حالة التلبس بالجريمة ، كما وأعطى هذا الدستور للمجلس الحق في إيقاف إعتقال عضو أو السير في الإجراءات الجزائية ضده [2] . وبذا يكون الدستور قد مد من نطاق الحصانة الزمني ليشمل مدة النيابة كاملة ، إلاّ أن ذلك لم يكن في واقع الأمر إلاّ نتيجة طبيعية لإستمرار عمل البرلمان طوال العام [3] .

أما دستور ١٩٥٨ فقد نص على عدم جواز إتخاذ إجراءات جزائية ضد عضو البرلمان في الجنايات والجنح خلال مدة انعقاد البرلمان إلاّ بعد الحصول على إذن المجلس التابع له باستثناء الجرائم المتلبس بها . أما في حالة عدم انعقاد المجلس فيتوجب لاعتقال عضو البرلمان الحصول على إذن مكتب المجلس باستثناء حالة التلبس بالجريمة ، وحالة الإجراءات التي سبق الترخيص بها ، وحالة إذا كان الاعتقال تنفيذاً لحكم نهائي [4] .

---

(١) رمضان بطيخ ،مرجع سابق ، ص ٣٢ .

(٢) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٦٧ .

(٣) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٣٣ .

(٤) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٢٦ .

المطلب الثالث : التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في المملكة الأردنية الهاشمية .

المملكة الأردنية الهاشمية دولة حديثة النشأة ، إذ أن أول اعتراف بوجود حكومة مستقلة في إمارة شرقي الأردن كان في ٢٥ أيار ١٩٢٣ ، وتلى هذا الاعتراف فرض المعاهدة الأردنية البريطانية على الإمارة حكومة وشعباً في ٢٠ شباط ١٩٢٨م .

هذا ويعد القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ نقطة البدء في تنظيم شؤون الدولة الأردنية سياسياً واجتماعياً واقتصادياً ، فقد أناط هذا القانون السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والأمير على أن يتألف المجلس التشريعي من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب ورئيس الوزراء واعضاء مجلس الوزراء الآخرين الذين لم ينتخبوا ممثلين .

وبالرغم من بيان هذا القانون لقواعد تشكيل المجلس التشريعي والشروط الواجبة توافرها في أعضائه إلاّ أنه لم يتضمن عند صدوره أية إشارة إلى الحصانة البرلمانية الموضوعية (الحصانة ضد جرائم الرأي) والحصانة البرلمانية الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجزائية) كضمانات من ضمانات المجلس التشريعي .

وقد كانت الحصانة البرلمانية أولى المواضيع التي طرحها أعضاء المجلس التشريعي بعد اجتماعهم ، حيث رفضوا النظر في جدول الأعمال الموكلة إليهم والتي كان على رأسها التصديق على المعاهدة الأردنية البريطانية ، إلاّ بعد إقرار نصوص تمنح أعضاء المجلس التشريعي الحصانة البرلمانية . ويبدو

أن أعضاء المجلس التشريعي قد استغلوا حاجة الحكومة للمصادقة على المعاهدة الأردنية البريطانية بأسرع وقت ممكن [1] . فما كان من الأمير عبد الله إلاّ أن تدخل لفض النزاع لصالح المجلس التشريعي وتم منح أعضاء المجلس التشريعي الحصانة البرلمانية بموجب تعديل القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ والذي تم نشره في الجريدة الرسمية في ١٩٢٩/٦/١٦ ، حيث أصبح نص المادة (٤١) من القانون الأساسي بعد التعديل على النحو التالي (.... لا يلقى القبض على أحد أعضاء المجلس التشريعي أو يحاكم خلال الدورة ما لم يعلن بقرار وجود سبب كاف لمحاكمته أو أنه القي القبض عليه أثناء ارتكابه الجناية .

لكل عضو من أعضاء المجلس ملء الحرية في التكلم ضمن حدود النظام الداخلي الذي أقره المجلس ولا تتخذ بحقه إجراءات قانونية من أجل أي تصويت أو أي رأي يبديه أو خطاب يلقيه أثناء مذكرات المجلس .

إذا القي القبض على عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون المجلس منعقداً فيها فيبلغ رئيس الوزراء عندما يعيد اجتماعه الإجراءات المتخذة مع الإيضاح اللازم) .

وبعد الاستقلال وافق المجلس التشريعي وبالإجماع على إلغاء القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ وإصدار دستور ١٩٤٧ والذي أناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك على أن يتكون مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب

---

(١) خليل حجاج ، التطور التاريخي للحياة التشريعية والنيابية الأردنية من ١٩٢٠-١٩٥٢، ص ٧٣ .

ولقد تضمن هذا الدستور النص على الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية في المادة ٥٤ (لا يوقف أحد أعضاء المجلس ولا يحاكم في مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية بوجود سبب كافٍ لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه حين ارتكاب الجناية .

لكل عضو ملء الحرية في التكلم ضمن حدود نظام المجلس الذي هو منتسب إليه ولا تتخذ إجراءات قانونية من أجل أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه أثناء مذكرات المجلس .

إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون المجلس منعقداً فيها فيبلغ رئيس الوزراء المجلس عندما يعيد اجتماعه الإجراءات المتخذة مع الإيضاح اللازم) .

مع الإشارة هنا إلى أن أياً من النظامين الداخلين لكل من مجلسي الأعيان والنواب في تلك الفترة لم يتضمن أية إشارة إلى الحصانة البرلمانية بشقيها الموضوعي والإجرائي ولم يبين الآلية القانونية لرفع الحصانة .

وبعد ذلك صدر دستور ١٩٥٢ والذي نص على الحصانة البرلمانية الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجزائية) في المادة ٨٦ والتي جاءت على النحو التالي :

(١ - لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافٍ لتوقيفه أو لمحاكمته أو ما لم يقبض

عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً.

٢ - إذا اوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم .)

بينما جاء النص على الحصانة البرلمانية الموضوعية (الحصانة ضد جرائم الرأي) في المادة ٨٧ « لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس » .

وهنا نرى أن نصوص دستور ١٩٥٢ قد جاءت أكثر تحديداً وتضيقاً لنطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية منها من نصوص دستور ١٩٤٧ ، ذلك أن دستور ١٩٥٢ قد استبعد من نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية حالة التلبس بالجريمة والتي تفسر وفقاً لأحكام قانون الإجراءات الجزائية على أنها تشمل الجرم الذي يشاهد حال ارتكابه أو عند الانتهاء من ارتكابه والجرم الذي يقبض على مرتكبه بناء على صراخ الناس إثر وقوعه أو يضبط مع مرتكبه أشياء أو أسلحة أو أوراق يستدل منها على أنه فاعل الجرم وذلك خلال الأربع وعشرين ساعة من وقوع الجرم أو إذا وجدت معه في هذا الوقت آثار أو علامات تفيد على ذلك .

بمعنى أن إرتكاب الفعل في أي من الظروف السابقة يجعل منه فعلاً تم

في حالة تلبس تخرج فاعله من نطاق الاستفادة من الحصانة البرلمانية الإجرائية .

بينما جاء دستور ١٩٤٧ واستثنى من نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية حالة القبض على الجاني عند ارتكاب الجريمة ، مما يجعل الحالة الأولى من حالات التلبس بالجريمة وهي مشاهدة الجرم حال ارتكابه الظرف الوحيد الذي لا تغطيه الحصانة البرلمانية الإجرائية ، أما اذا ما وجد عضو البرلمان في حالة من حالات التلبس غير الحالة الأولى فإنه من غير الجائز القبض عليه إلاّ بعد إذن المجلس التابع له .

كما أن دستور ١٩٥٢ قد أوجب على الحكومة في حال القبض على العضو في حالة التلبس بالجريمة إعلام المجلس بذلك فوراً وهذا ما لم يكن منصوصاً عليه في دستور ١٩٤٧ .

وقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الأعيان والصادر في عام ١٩٨٤ التأكيد على الحصانة بشقيها وبين إجراءات رفع الحصانة عن أعضاء مجلس الأعيان في المواد (١٠٠-١٠٣) والمتمثلة في تقديم طلب الإذن برفع الحصانة من رئيس الوزراء موضحاً فيه نوع الجرم المنسوب ومكانه وزمانه والأدلة عليه، على أن يحال هذا الطلب إلى اللجنة القانونية في المجلس للفصل فيه بأسرع وقت ممكن تمهيداً لعرضه على المجلس لإقراره أو رفضه .

وبيّن هذا النظام صلاحية المجلس في ايقاف أو الاستمرار بالإجراءات المتخذة بحق عضو المجلس في حال عدم انعقاد المجلس المادة (١٠٤) ، كما أنه لم يمنع عضو المجلس الذي رفعت عنه الحصانة من حضور اجتماعات

المجلس ولجانه إذا لم يعتقل المادة (١٠٥) .

هذا ولا يختلف النظام الداخلي لمجلس النواب ١٩٥٢ بهذا الخصوص عن النظام الداخلي لمجلس الأعيان إلاّ أنه اضاف نقطة هامة تتمثل في تحديد وتوضيح مهمة المجلس عند النظر في طلبات رفع الحصانة ، إذا أنه ليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة المنسوبة إلى العضو وإنما يقتصر دوره على التأكد من عدم وجود أسباب كيدية وراء طلب رفع الحصانة يقصد منها التأثير على النائب لتعطيله عن أداء عمله البرلماني .

كما أكد النظام الداخلي لمجلس النواب على اعتبار الحصانة البرلمانية جزءً من النظام العام ، إذ إنها ليست امتيازاً لعضو البرلمان وإنما هي امتياز مقرر لصالح الهيئة التشريعية ، وعليه فقد تقرر بطلان تنازل النائب عن حصانته البرلمانية .

أما النظام الداخلي الجديد لمجلس النواب والصادر عام ١٩٩٦ والذي جاء متطوراً ومنسجماً مع ما تتطلبه الحياة النيابية والديمقراطية ، وفيما يتعلق بالحصانة البرلمانية فقد أكد النظام الداخلي في المادة (١٣٥) منه على الحصانة البرلمانية الإجرائية ووسع من نطاقها الإجرائي ليشمل امتناع اتخاذ أية إجراءات جزائية أو إدارية بحق عضو البرلمان في أثناء فترة انعقاد المجلس باستثناء حالة التلبس بالجريمة ، بينما قصر الدستور الحصانة البرلمانية الإجرائية ابتداءً على إجراءات التوقيف والمحاكمة ، الأمر الذي يثير تساؤلات حول مدى دستورية هذا التوسع ؟

كما بيّن النظام الداخلي إجراءات رفع الحصانة عن عضو مجلس

النواب بكل دقة وتفصيل حيث حدد جهة تقديم طلب رفع الحصانة ، وشروط رفع الحصانة وصلاحية الرئيس في إحالة الطلب إلى اللجنة القانونية ، كما أنه قد حدد مدة زمنية لا تتجاوز اسبوعين لتقديم اللجنة القانونية تقريرها وإلاّ ناقش مجلس النوع طلب رفع الحصانة دون حاجة لانتظار تقرير اللجنة ، ويعتبر تحديد هذه المدة خطوة إيجابية بغية عدم تأخير اتخاذ الإجراءات الجزائية وحرصاً على عدم ضياع معالم الجريمة .

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للحصانة البرلمانية

حتى تقوم المجالس البرلمانية بدورها التشريعي والرقابي بكل حرية بعيداً عن أي ضغط أو تأثير خارجي ، فلقد مُنح أعضاء هذه المجالس حصانة موضوعية تمنع مؤاخذتهم عما يصدر عنهم من أقوال أو آراء بمناسبة قيامهم بوظيفتهم البرلمانية، وحصانة إجرائية تمنع إتخاذ إجراءات جزائية ضدهم إلاّ بعد الحصول على إذن المجلس التابعين له .

هذا وتثير الطبيعة القانونية للحصانة البرلمانية مجموعة من التساؤلات سنجيب عليها من خلال مطالب ثلاثة هي :

المطلب الأول : مبدأ المساواة والحصانة البرلمانية .

المطلب الثاني : التكييف القانوني للحصانة البرلمانية .

المطلب الثالث : النظام العام والحصانة البرلمانية .

المطلب الأول : مبدأ المساواة والحصانة البرلمانية :

مبدأ المساواة مبدأ أساسي في كل تنظيم ديمقراطي حر يقضي باعتبار جميع الأفراد متساويين في الحقوق والحريات العامة لا تمييز بينهم بالجنس أو اللون أو العرق أو الدين .

وللمساواة مظاهر تتمثل في المساواة أمام القانون والمساواة أمام القضاء والمساواة أمام الوظائف العامة والأعباء والتكاليف العامة .

فالمساواة أمام القانون تعني خضوع الأفراد للقانون جميعاً وسريانه عليهم دون تمييز أو تفرقه [1] . وهذا يعني أن المساواة لا تعنى بفرع من فروع القانون دون الآخر بل أن هناك مبادىء للمساواة بقدر ما يوجد من فروع للقانون فهناك المساواة المدنية والمساواة الإدارية والمساواة الدولية وما يعنينا هنا هي المساواة الجنائية الأكثر ارتباطاً بالحصانة البرلمانية [2] .

فبالنسبة للحصانة البرلمانية الإجرائية يرى جانب من الفقه أن منح أعضاء البرلمان حصانة إجرائية تقيد ضدهم الإجراءات الجزائية وتوقف الدعوى العامة على الإذن إنما يشكل خرقاً لمبدأ المساواة إذ يمنح بموجبها أعضاء البرلمان امتيازات لا يتمتع بها سائر أفراد المجتمع [3] . بينما يذهب البعض الآخر إلى أن منح هذه الحصانة الإجرائية المؤقتة لا يشكل مخالفة لأحكام المساواة الإجرائية الجنائية حيث يغلب على أحكام هذه الحصانة

---

(١) السيد إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ١٢٣ .

(٢) فتوح الشاذلي ، المساواة في الإجراءات الجنائية ، ص ٤ .

(٣) فاروق الكيلاني ، محاضرات في أصول المحاكمات الجزائية ، ج ١ ، ص ٢٥٦ .

الطابع التنظيمي الإجرائي الجنائي [1] .

أما ما يتعلق بالحصانة البرلمانية الموضوعية (الحصانة ضد جرائم الرأي) ، فإن الغالب من الفقه يذهب إلى اعتبار الإعتراف بها يشكل مظهراً من مظاهر الإخلال بمبدأ المساواة القانونية [2] ، وقد بنى جانب من هذا الرأي موقفهم على أعتبار أن الحصانة البرلمانية قد تؤدي إلى منع العقاب عن أعضاء البرلمان ، إذ أنها في اغلب الحالات تحمي عضواً ينتمي إلى حزب أغلبية أو حزب حكومة رغم كونه مجرماً تعدى على حقوق الآخرين ، وبذا تكون الحصانة البرلمانية حصناً للإجرام لا حصناً للحرية الفكرية وطرح الآراء [3] .

بينما يقيم جانب من أصحاب هذا الاتجاه الغالب موقفه على اعتبار أن هنالك مجالس منتخبة عديدة غير البرلمان لا بد أن يكون أعضائها أحراراً في إتخاذ مواقفهم وممارسة صلاحياتهم فمن العدالة أن تمنح هذه الحصانة لتلك المجالس مثلما منحت للبرلمان [4] .

وفي الاتجاه الآخر يرى جانب من الفقه أن الحصانة البرلمانية وإن كانت تبدو لأول وهلة إخلالاً بمبدأ المساواة إلاّ أن التمعن في حكمة الحصانة البرلمانية يبين أن الغرض منها ضمان الاستقلال لممثلي الشعب وصيانتهم من

---

(١) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٤ .

(٢) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ١ .

(٣) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٤ .

(٤) عبدالقادر عوده ، التشريع الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي ، ص ٣١٣ .

تهديد الحكومة فيكون هذا الامتياز لصالح الأمة وليس لصالح أشخاص أعضاء البرلمان [1] .

والحقيقة أن الحصانة البرلمانية سواءً الإجرائية أو الموضوعية وإن كانت تشكل إخلالاً بمبدأ المساواة بين المواطنين ، إلاّ أن هذا التمييز لم يكن وليد عفوية أو إرتجال ، بل له مبررات وغاية سامية مستمدة من أن عضو البرلمان إنما يمثل آمال ومطامح المواطنين ، وبذا يكون إقرار الحصانة البرلمانية مطلباً قومياً إذ لا بد من أن تتوفر لهذا العضو الحرية الكاملة ليتخذ مواقفه بعيداً عن أي تهديد أو وعيد [2] . وهذا يمثل مقابلاً عادلاً للخروج عن الالتزام الحرفي بمبدأ المساواة [3] ، شريطة الأخذ بعين الاعتبار أن الحصانة البرلمانية إنما هي استثناء على مبدأ المساواة لا يجوز التوسع فيه أو إساءة استعماله والخروج عن غايته وحكمته واستغلاله لأغراض شخصية واهية .

---

(١) عثمان سلطان ، مرجع سابق ، ص ٣٦٢ .

(٢) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢١٥ .

(٣) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ١ .

المطلب الثاني : التكييف القانوني للحصانة البرلمانية :

سنتناول التكييف القانوني للحصانة البرلمانية في فرعين مستقلين هما :

الفرع الأول : تكييف الحصانة البرلمانية الموضوعية .

الفرع الثاني : تكييف الحصانة البرلمانية الإجرائية .

الفرع الأول : التكييف القانوني للحصانة البرلمانية الموضوعية :

لقد اختلفت الآراء الفقهية في الإتفاق على تكييف قانوني واحد للحصانة البرلمانية الموضوعية . فبعضهم ذهب إلى اعتبارها إعفاءً من الخضوع للتشريع [1] والبعض اعتبرها سبباً لانتفاء الأهلية [2] بينما ذهب جانب آخر إلى اعتبارها مانع من موانع العقاب [3] وأخيراً يذهب الاتجاه الغالب إلى اعتبارها سبباً من أسباب التبرير [4] .

وسنبين الآن هذه الآراء ومبرراتها وما وجه إليها من انتقادات .

الرأي الأول : الحصانة البرلمانية الموضوعية عبارة عن إعفاء من الخضوع للتشريع.

يذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بأن الحصانة البرلمانية الموضوعية تعتبر حداً يرد على الصفة الإلزامية لقانون العقوبات وبذا فإن المتمتعين بها لا

---

(١) مأمون سلامة ، قانون العقوبات ، ص ٦٩ .

(٢) كمال أنور محمد ، تطبيق قانون العقوبات من حيث المكان ، ص ٨٨ .

(٣) فادي الملاح ، سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، ص ١٨٤ .

(٤) كامل السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، ج ١ ، ص ٩٩ .

يخضعون للتشريع العقابي ولا يخاطبهم المشرع ، فإذا ارتكب أحدهم فعلاً يعد جريمة يكون قد ارتكبها من الناحية الواقعية ولكنه لم يرتكبها قانوناً [١] .

ولقد انتقد هذا الرأي على اعتبار أنه يجعل من أعضاء المجالس البرلمانية أشخاصاً متميزين عن التشريع وهم في الحقيقة ليسوا كذلك بل إنهم مقيدون بالقانون أكثر من الجميع . فالفعل الإجرامي متحقق من الناحية الواقعية والقانونية فإذا استثني من نصوص التجريم تعذر وصفه بعدم المشروعية وبالتالي عدم صلاحيته للمساهمة الجزائية [٢] .

كما أن الإعفاء من الخضوع للتشريع في شقيه التكليف والجزاء يجعل من أقوال وأفعال أعضاء المجالس البرلمانية مشروعة كأصل ، في حين أن المشرع قد تخير بعض الأفعال والأقوال وأخضعها لأحكام الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية ضمن حدود وضوابط معينة ، الأمر الذي يبقي عضو البرلمان مخاطباً بالقاعدة الجنائية بشقيها التكليف والعقاب [٣] .

<u>الرأي الثاني : الحصانة البرلمانية الموضوعية سبب لإنتفاء الأهلية القانونية :</u>

يرى جانب من الفقهاء أن الحصانة تدع صاحبها غير مخاطب بالقواعد الجنائية مما يجعله لا يختلف عن فاقد الأهلية ، بمعنى أن هذا الرأي قد وسع من نطاق الأهلية القانونية باعتباره الحصانة جزء منها وان تم ذلك لأسباب تختلف عن الأسباب الطبيعية لفقد الأهلية ما دام أن الأثر واحد من حيث عدم

---

(١) مامون سلامة ، مرجع سابق ، ص ٦٩ .

(٢) كمال أنور محمد ، مرجع سابق ، ص ٩٧ .

(٣) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٥٦ .

انطباق القاعدة الجنائية وعدم وجود الجريمة[1] .

إلاّ أنه لا يمكن التسليم بهذا الرأي على اعتبار أن فاقد الأهلية لا يخاطب بأحكام التشريع بكافة أفعاله في حين أن عضو البرلمان لا يخاطب بهذه الأحكام إلاّ بأقواله وآرائه التي تصدر عنه بمناسبة قيامه بوظيفته البرلمانية . كما أن أعضاء البرلمان بعكس فاقدي الأهلية يفهمون أحكام التشريع ويكلفون بها .

ومن المعروف ايضاً أن انعدام الأهلية يعني انكماشاً ونقصاً في المركز القانوني للفرد ، أما الحصانة البرلمانية فإنها تعني الإتساع والامتداد في المركز القانوني لعضو البرلمان[2] .

الرأي الثالث : الحصانة البرلمانية الموضوعية عبارة عن مانع من موانع العقاب

ويذهب أصحاب هذا الرأي إلى القول بأن الحصانة البرلمانية الموضوعية إنما هي سبب يمحو إمكانية تطبيق الجزاء الجزائي على أعضاء البرلمان ، وأن كانوا مخاطبين بالقاعدة الجزائية ومؤدى ذلك أن أعضاء البرلمان يظلوا مخاطبين بشق التكليف دون شق الجزاء[3] .

وإذا كان أعضاء المجالس البرلمانية خاضعين لشق التكليف دون شق الجزاء، فلن تكون هناك قاعدة جزائية بالمعنى المفهوم فلا وجود لقاعدة جنائية تقوم على شق التكليف دون الجزاء . مع الاشارة هنا إلى هذا التكييف قد

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ١٤٦ .

(٢) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٤٣ .

(٣) فادي الملاح ، مرجع سابق ، ١٨٤ .

أبقى على الطابع غير المشروع للفعل المرتكب ، وأن عدم العقاب إنما هو ناتج عن عدم قبول الدعوى الجنائية [1] .

الرأي الثالث : الحصانة البرلمانية الموضوعية سبب من أسباب التبرير

ومؤد هذا الاتجاه أن الرأي أو القول الذي أبداه عضو البرلمان أثناء تأديته لوظيفته البرلمانية توافرت فيه العناصر اللازمة لانطباق الوصف الجرمي إلاّ أن تقرير الحصانة البرلمانية كحق لاعضاء المجالس البرلمانية أزال عن الفعل صفته الجرمية وجعل منه فعلاً مباحاً ومبرراً لا يترتب على مرتكبه أية مسؤولية جنائية أو مدنية [2] .

وهنا اعتقد أن اعتبار الحصانة البرلمانية الموضوعية سبب من أسباب التبرير هو من أكثر الآراء تعليلاً ذلك أن عضو البرلمان إنما يمارس حقاً من حقوقه في إبداء الرأي والتصويت ولا يعقل أن يمارس المرء حقه ضمن حدوده وضوابطه ويتعرض لأية مسؤولية مدنية أو جزائية .

فاستعمال الحقوق المقررة قانوناً إنما هو سبب من أسباب التبرير والإباحة تزيل عن الفعل صفته الجرمية شريطة أن يكون استخدام هذه الحقوق ضمن حدودها وضوابطها دون إساءة أو تعدٍ .

ولقد ثار خلاف فقهي حول إمكانية مساءلة عضو البرلمان مساءلة تأديبية عن الأقوال والآراء التي يبديها ، فلقد ذهب الغالب من الفقه إلى إمكانية مساءلة عضو البرلمان تأديبياً وفقاً للأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية عن

---

(١) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٥٨ .

(٢) كامل السعيد ، مرجع سابق ، ص ٩٩ .

أقواله وآراءه.

بينما يذهب الجانب الآخر إلى عدم إمكانية مساءلة هؤلاء الأعضاء تأديبياً استناداً إلى أن الحصانة البرلمانية الموضوعية إنما هي حصانة مطلقة تشمل الإعفاء من جميع أنواع المسؤولية [1] .

وهنا أرى أن ما ذهب إليه الفقه الغالب هو أكثر الآراء صواباً ومنطقية ذلك أن الحصانة البرلمانية الموضوعية إنما هي حق مقرر لأعضاء البرلمان ولا بد لهذا الحق من ضوابط معينة يجب الإلتزام بها دون الخروج عنها أو إساءة استعمالها ، وغالباً ما تنص التشريعات الدستورية على ضرورة الإلتزام بأحكام النظام الداخلي عند إبداء الآراء والأقوال ، هذه الأحكام التي تقضي عموماً بعدم الإساءة للهيئات والأفراد بالألفاظ النابية ، وإذا كان الأمر كذلك فليس هناك ما يمنع إذن من مساءلة أعضاء البرلمان تأديبياً أمام مجالسهم إذا ما اساؤا استعمال هذا الحق .

الفرع الثاني : التكييف القانوني للحصانة البرلمانية الإجرائية :

إذا ارتكب عضو المجلس البرلماني جريمة معينة في غير حالة التلبس فإنه لا يمكن إتخاذ الإجراءات الجزائية ضده إلاّ بعد الحصول على إذن المجلس الذي ينتمي إليه .

وتكييف الحصانة البرلمانية الإجرائية لا يثير أية خلافات فقهية ، فقد أجمع الفقهاء على أن هذه الحصانة لا تعدو إلاّ أن تكون قيداً إجرائياً على حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية ضد عضو البرلمان الذي

---

(١) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٥٨ .

تنسب إليه جريمة من الجرائم البعيدة عن إبداء الرأي في المجلس [١] .

وهذه الحصانة الإجرائية قيد مؤقت بمدة معينة (دورة البرلمان أو زوال العضوية) أو بعد الحصول على إذن المجلس البرلماني ، وبعد زوال هذا القيد تسترد النيابة العامة حريتها في تحريك الدعوى العمومية .

الفرع الثالث : فكرة النظام العام والحصانة البرلمانية .

يعد تحديد مفهوم فكرة النظام العام من الأمور الصعبة والمعقدة وذلك لطبيعة فكرة النظام العام والتي تتسم بالنسبية والمرونة ، فهي تختلف من مكان لآخر ومن زمن إلى آخر ، إلاّ أنه يمكن القول أن النظام العام هو الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي يقوم عليه كيان المجتمع في الدول كما ترسمه القوانين المطبقة فيه .

وكل ما يتصل بالمصالح العليا لهذا النظام الاجتماعي هو من النظام العام ومعطياته [٢] ، ولذا فإن كل القواعد المتعلقة بهذه المصالح هي قواعد آمره لا تملك الإرادة الفردية تغييرها أو الاتفاق على مخالفتها [٣] .

وتعتبر معظم قواعد القانون العام من النظام العام ذلك أن هذا القانون يشمل القواعد التي تبين نظام الدولة من النواحي السياسية والدستورية والإدارية والمالية [٤] ، وإذا كان الأمر كذلك وعلى اعتبار أن الحصانة البرلمانية بشقيها الموضوعي والإجرائي جزء من التشريع الدستوري وذات إتصال

(١) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٤١ .

(٢) عبدالمنعم البدراوي ، المدخل إلى العلوم القانونية ، ص ١٤٨ .

(٣) حسن كيره ، المدخل إلى القانون ، ص ٤٨ .

(٤) عبدالمنعم البدراوي ، مرجع سابق ، ص ١٤٨ .

بالأسس الدستورية والسياسة ولم توضع كامتياز لعضو البرلمان نفسه وإنما كضمان مقرر للهيئة التشريعية التي ينتمي إليها تأميناً لاستقلاليتها عن السلطات الأخرى حتى تتمكن من أداء مهامها التشريعية والرقابية خير قيام . فهي إذن مقررة للمصلحة العامة وبذا فإن اعتبار الحصانة البرلمانية من النظام العام من المسلمات التي لا تقبل النقاش [١] .

ويترتب على إعتبار الحصانة البرلمانية من النظام العام النتائج الآتية :

١ - لا يملك عضو المجلس البرلماني التنازل عن حصانته البرلمانية لا قبل العضوية ولا أثنائها ويعتبر مثل هذا التنازل باطلاً إذا ما تم [٢] .

٢ - إن الإجراءات التي تتخذ ضد عضو المجلس البرلماني قبل استئذان المجلس تكون باطلة ولا يمنع من بطلانها رضاء العضو أو تنازله [٣] إذ أن هذا التنازل باطل وما يبنى عليه من إجراءات تعتبر باطلة .

٣ - إذا رفعت الدعوى إلى القضاء قبل رفع الحصانة وجب على المحكمة أن تقضي بعدم قبولها لبطلان الإجراءات ويكون على سلطات التحقيق ابتداءً أن تقضي بذلك حتى ولم يثار النائب هذا الدفع .

٤ - يصح الدفع ببطلان الإجراءات الجزائية المتخذة قبل عضو البرلمان أياً كانت عليها حالة الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة الاستئناف أو النقض (التمييز) [٤] .

---

(١) جلال السيد وسامي مهران ، معارك الحصانة البرلمانية ، ص ١١ .

(٢) عبدالفتاح حسن ، مبادىء النظام الدستوري في الكويت ، ص ٢٣٨ .

(٣) محمود محمود مصطفى ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، ص ٨٥ .

(٤) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٤٠٠ .

الفصل الثاني

نطاق الحصانة البرلمانية

الفصـل الثاني
نطاق الحصانة البرلمانية

تمهيد وتقسيم :

يعتبر مبدأ الحصانة البرلمانية من المبادىء الدستورية الأساسية الهامة والتي تحرص التشريعات الدستورية على النص عليه وبيان أحكامه باعتباره ضمانه من ضمانات عمل المجالس البرلمانية .

هذا وقد اختلفت التشريعات الدستورية عند تناولها الحصانة البرلمانية في تحديد نطاقها وأحكامها ، فمنها من أخذ بمفهوم واسع للحصانة البرلمانية ومنها من إتجه إلى حصر نطاقها باعتبارها إستثناءً لا قاعدة عامة .

وسنتناول في هذا الفصل نطاق الحصانة البرلمانية في كل من الأردن وانجلترا - باعتبارهما محل المقارنة في هذه الرسالة - في مبحثين :

المبحث الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية .

المبحث الثاني : نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية .

المبحث الأول
نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية

تكفل الحصانة البرلمانية الموضوعية حرية إبداء أعضاء البرلمان لآرائهم وأفكارهم وإتخاذهم لمواقفهم عند قيامهم بمهام وظيفتهم الدستورية بحيث تمتنع مساءلتهم عن ذلك جزائياً ومدنياً .

وسنتناول في هذا المبحث نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية في الأردن ونطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية (THE FREEDOM OF SPEECH) في انجلترا .

المطلب الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية في الأردن :

لقد تبنى المشرع الدستوري الأردني مبدأ الحصانة البرلمانية بشقه الموضوعي (عدم المسؤولية عن الأقوال والآراء) في تشريعاته الدستورية منذ نشأة الدولة الأردنية وحتى الآن ، حيث جاءت المادة (٨٧) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على النحو التالي : (لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وابداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس) .

وعليه فماذا عن نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية (الحصانة ضد جرائم الرأي) من حيث الأشخاص والوقائع والمكان ؟

الفرع الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية من حيث الأشخاص.

لقد قصر النص الدستوري الحصانة البرلمانية الموضوعية على أعضاء مجلس الأمة بشقيه مجلس الأعيان ومجلس النواب ، وبذا فإن هذه الحصانة تشمل أعضاء البرلمان المعينين والمنتخبين منذ لحظة ثبوت عضويتهم .

على أن عضوية مجلس النواب تبدأ من لحظة إعلان فوز المرشح في الانتخابات النيابية ، هذا الأمر الذي بينته المادة (٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها « يعتبر المنتخب نائباً ويمارس حقوق النيابة منذ لحظة إعلان نتيجة انتخابه » ، ولا ينتقص من تمتع أعضاء البرلمان بهذه الحصانة الطعن في صحة عضويتهم ما لم يصدر قرار باكثرية أعضاء مجلس النواب يقر بهذا البطلان، في حين أن عضوية مجلس الأعيان تبدأ من لحظة صدور الإرادة الملكية بالتعيين في مجلس الأعيان استناداً للحق الدستوري المقرر للملك .

ويستفيد من أحكام الحصانة الموضوعية (الحصانة ضد جرائم الرأي) ليس فقط أعضاء البرلمان الحاليين وإنما ايضاً الأعضاء السابقين ، بمعنى أنها تغطي حتى ما صدر من قول أو رأي عن عضو برلمان انتهت عضويته أياً كان السبب في إنتهاء العضوية [١] .

ويخرج من الحدود الشخصية للحصانة البرلمانية المرشحين للانتخابات النيابية على اعتبار أن هذه الحصانة إنما هي مقررة كامتياز لأعضاء البرلمان

---

(١) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٥٢ .

وليست إمتيازاً للمرشحين ، فالترشيح للانتخابات لا يعني بالضرورة الفوز بالانتخابات وبالتالي الفوز بعضوية المجلس البرلماني والتمتع بحقوق العضوية فيه ، وبذا فإن الحصانة البرلمانية الموضوعية لا تغطي خطابات المرشحين والتي القوها خلال معارك الانتخابات النيابية وأن أمسى هؤلاء المرشحين نواباً [1] .

كما يخرج من نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية الوزراء من غير النواب وكل من يحضر جلسات مجلس الأمة أو من يعمل مع النواب بصفته الشخصية حتى ولو تعلق الأمر بأداء مهامهم البرلمانية [2] ، فليس لدى أي من هؤلاء حصانة موضوعية تمكنه من إبداء الآراء والأفكار والتي قد تعتبر جرائم قدح وذم في الظروف العادية .

وهذا وعلى الرغم من حرفية النص الدستوري وقصره الحصانة البرلمانية الموضوعية على أشخاص أعضاء البرلمان ، إلاّ أنني أؤيد الاتجاه الذي يذهب إلى القول بأن روح النص وما يتطلبه الأمر من تمكين لعضو البرلمان من التمتع بهذا الامتياز دون مضايقة توجب امتداد نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية إلى من يعمل مع أعضاء البرلمان بصفتهم الوظيفية أي لموظفي مجلس الأمة (الأمانة العامة) ، فهؤلاء يستفيدون من هذه الحصانة عندما يتسم نشاطهم بصفة المساهم التبعي شريطة التزام عضو البرلمان بشروط

---

(١) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٠٨ .

(٢) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٣٤ .

وأحكام الحصانة البرلمانية[1] ، وكذلك الحال في ضرورة امتداد النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية الموضوعية ليشمل كل من يتصدى لنشر ما يدور في جلسات مجلس الأمة كرئيس تحرير مجلة ، أو كاتب في صحيفة ، مع ما قد يتضمنه هذا النشر من ارتكاب جرائم قدح أو ذم يعاقب عليها القانون في الأحوال العادية[2] .

وبغير ذلك فإن أنشطة المجلس ستظل مكبوته ومحصورة داخل جدرانه ، بل غير مجدية أو مؤثرة على الإطلاق ما دامت وسائل الإعلام غير حرة في نقل ما يدور تحت قبة البرلمان ، فعدم شمول نشر أقوال وآراء أعضاء البرلمان التي يبدونها عند ممارستهم لوظيفتهم البرلمانية بنطاق الحصانة يجعل منها عبثاً ولغواً لا قيمة له[3] .

على أن امتداد نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية ليشمل نشر وقائع مجلس الأمة في الصحف مشروط بنقل هذه الوقائع بحسن نية[4] ، وذلك بأن تنقل هذه المناقشات كما حدثت بدون زيادة أو نقصان ، فإن أضاف الصحفي ولو جملة واحدة يفهم منها أنه يؤيد عضو البرلمان فيما قاله فإنه يحاسب وفقاً للقواعد العامة[5] . وهذا ما أكدته المادة (١٩٨) من قانون العقوبات الأردني

---

(١) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٣٤ .

(٢) حسن الحسن ، مرجع سابق ، ص ٢٣٧ .

(٣) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٥٤ .

(٤) منير العجلاني ، مرجع سابق ، ص ٣٥٩ .

(٥) مصطفى أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٧٨ .

لسنة ١٩٦٦ عندما استثنت من المؤاخذة على الذم والقدح حالة إذا كان موضوع الذم والقدح قد نشر من قبل مجلس الأمة في مستند رسمي أو كان في الواقع بيان صحيح لأمر قيل أو جرى أو أُذيع في مجلس الأمة .

ولقد أكدت المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب هذا التوجه وأوضحت معالمه بل أعطت أيضاً الصلاحية لرئيس مجلس النواب في اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة لردع أي جهاز إعلامي يقوم بتحريف مناقشات المجلس وبياناته وتشويهها . حيث نصت على أنه :

(أ - تعتبر أوراق المجلس وبياناته سرية لا يجوز نشرها أو نشر أي منها إلاّ بعد إدراجها في جدول الأعمال أو تحويلها للحكومة .

ب - على أجهزة الإعلام المختلفة مراعاة الدقة عند نقل جلسات المجلس العلنية .

ج - إذا عمدت أي وسيلة إعلامية إلى تحريف ما قد قيل في الجلسة أو تشويهه ، فللرئيس أن يتخذ بحقها ما يراه مناسباً من إجراءات .)

وهنالك من يرى بأنه لا يجوز إعمال الحصانة البرلمانية الموضوعية أو التمسك بها في حالة عدم انعقاد المجلس أو تأجيل جلساته إذ لا مجال لأن يدلي عضو البرلمان برأي أو قول ، أو بمعنى أعم أنه لا مجال لأن يباشر وظيفته البرلمانية في هذه الفترة[1] .

ولعل هذا الرأي يطرح تساؤلاً مهماً وهو : أهناك شيء في الدستور أو النظام الداخلي يمنع السادة الأعيان أو النواب من أن يعقدوا جلسات غير

---

(١) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٥٥ .

رسمية لهم خلال فترة العطلة البرلمانية للتعبير عن رأيهم في قضية عامة ؟

إن الإجابة ستكون بالنفي ، فليس هناك ما يمنع من عقد هذه الاجتماعات والتي ستكون بلا شك هاجسها الصالح العام للأمة ، تناقش فيها أمور تهم الوطن والمواطن . وقد يخرج أعضاء البرلمان بقرارات أو بيانات توضح موقف المجلس من قضية حساسة على المستوى الداخلي أو الخارجي، مما يجعل ضرورة تمتع أعضاء البرلمان بهذه الحصانة خلال هذه الفترة أمراً ومطلباً منطقياً ، ولعل الصورة في هذا الموضوع ستكتمل عند مناقشة نطاق الحصانة البرلمانية من حيث الوقائع وتعلق الرأي أو القول المشمول بالحصانة بأداء عضو البرلمان لوظيفته البرلمانية .

الفرع الثاني : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية من حيث الوقائع .

تغطي الحصانة البرلمانية الموضوعية الآراء والأفكار والأقوال والتقارير والمناقشات التي تصدر عن عضو مجلس الأمة سواءً أكانت هذه الأقوال شفاهة أو كتابة ، فهذا القذف والسبُّ والطعن الذي يصدر عن عضو المجلس في خطبه وتقاريره التي يضعها سواءً أكان موجهاً للحكومة أو ماساً بفئة من الناس أو فرد من الأفراد لا يترتب عليه أية مسؤولية جنائية أو مدنية بحق عضو البرلمان [1] .

والآراء والأفكار التي تشملها الحصانة البرلمانية الموضوعية هي تلك التي تدلى في أثناء قيام عضو البرلمان بعمله البرلماني ، أما ما خرج عن ذلك كان

---

(١) وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٤٤١ .

يكتب عضو البرلمان مقالاً في جريدة يقذف فيه أحد الأفراد أو يحرض على الثورة وقلب نظام الحكم ، أو يدعو رجال الجيش للتمرد ، فإن عضو البرلمان في هذه الأحوال يعاقب كباقي الأفراد ويسأل عن أعماله هذه مدنياً وجزائياً لأن جميع هذه الأفعال لا تدخل في نطاق العمل البرلماني (١) .

كما أن الحصانة البرلمانية الموضوعية لا تمتد إلى ما قد يرتكبه العضو من جرائم خارجة عن نطاق الأفكار والآراء فيسأل عن أعمال العنف التي يرتكبها داخل المجلس أو في لجانه (٢) ، كأن يضرب زميلاً له أو يلطمه ، فهذا العضو هنا لا يتصرف بصفته عضواً في المجلس بل كأي فرد عادي أي أنه يتجرد مؤقتاً بالنسبة لهذه الواقعة من صفته النيابية . وبعبارة أخرى يمكن القول أن عضو المجلس له صفتان: صفة كممثل للأمة وبهذه الصفة يحصّنه الدستور ضد المسؤولية عن كل ما يصدر عنه قولاً أو فعلاً ، وذلك حتى يؤدي مهام وظيفته البرلمانية دون خشية أو خوف أو وجل ، فله أن يتهم في جلسات المجلس وزيراً أو موظفاً بارتكاب جريمة معينة ، ولكن في الفترات التي لا يؤدي فيها النائب وظيفته يكون مسؤولاً كأي شخص عادي وتطبق عليه القواعد القانونية التي تحكم سلوك الأفراد (٣) .

وتطبيقاً لذلك أعطى النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (١٥٣) الصلاحية لرئيس مجلس النواب إذا ارتكب عضو المجلس أو أي شخص آخر

---

(١) حسن الحسن ، مرجع سابق ، ص ١٧٧ .

(٢) إبراهيم شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، ص ٤٥٤ .

(٣) عبدالفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص ٢٣٧ .

جرماً من نوع الجناية داخل حرم المجلس أن يأمر بالقبض عليه وحجزه في مكان معين وتسليمه للسلطة القضائية فور حضور من يمثلها ، أما إذا كان الجرم المرتكب من نوع الجنحة فإن صلاحية الرئيس تقتصر على إبلاغ السلطة القضائية لاتخاذ الإجراءات القانونية .

إلاّ أن المتتبع للممارسات البرلمانية يلاحظ أنه في معظم البرلمانات والتي يشتد فيها النقاش بين أعضاء البرلمان ليصل حد التماسك بالأيدي ، فإن الأمر ينتهي عادة بالتصالح بين الأطراف المتشاجرة ، وحذف ما قد يكون أثبت في محضر الجلسة من عبارات جارحة أو عبارات تشير إلى وقوع مثل هذا التماسك[1] .

على أن المشرع الدستوري وأن أتاح لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة الحرية في إبداء آرائه وأقواله إلاّ أنه قيد ذلك بضرورة الالتزام بأحكام النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه العضو ، فلا يجوز للمتكلم استعمال الألفاظ النابية أو العبارات غير اللائقة التي تمس بكرامة المجلس وأعضائه أو تمس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو النظام العام فعضو البرلمان إذن مسؤول أمام محكمة تسمى محكمة الزملاء في المجلس .

وفي سبيل ممارسة أعضاء البرلمان لحقوقهم في إبداء آرائهم بكل حرية واقتدار وبعيداً عن أي مؤثر خارجي فقد أعطى النظام الداخلي الحق لرئيس المجلس (الأعيان أو النواب) في إخراج الجالسين على شرفات المجلس والذين أخلوا بالنظام أو أحدثوا ضجيجاً أو ضوضاء ، حيث يستطيع الرئيس في هذه

---

(١) مصطفى عفيفي ، مرجع سابق ، ص ٢٣٧ .

الحالة أن يأمر بإخراج من أحدث هذا الإخلال بالقوة وتسليمه إلى السلطة المختصة إذا اقتضى الأمر ذلك .

وقد يتساءل البعض عن حالة قيام أحد أعضاء البرلمان بتهديد زميل له أو توّعده تحت قبة البرلمان ، فهل يندرج مثل هذا التصرف تحت نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية ؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين إذا ما كان التهديد مجرد قول كما يحدث عادة بين الأفراد فهذا الشق تغطيه الحصانة البرلمانية الموضوعية ، أما إذا كان التهديد والوعيد قد تجسد في شكل فعلٍ من أفعال العنف ، فإن الحصانة البرلمانية لا تغطي مثل هذا التصرف ويظل عضو البرلمان مسؤولاً جزائياً ومدنياً عن فعله هذا ، مع ملاحظة أن تقدير ذلك كله أنما يتم في ظل الظروف التي حدث فيها التهديد أو التي ارتكبت بمناسبتها ، فلا يجب أن يغفل كنّه ومغزى التهديد ، فالحصانة الموضوعية تلعب دوراً هاماً باعتبارها مبدأ يجب احترامه طالما كان العضو يباشر عمله البرلماني وأن الخروج عن هذا المبدأ ما هو إلاّ مجرد إستثناء يجب أن يكون موثقاً بالدليل والبرهان القاطع[١] .

وقد يقوم بعض أعضاء البرلمان بالإدلاء بآراء وأفكار تعتبر داخلة في تسلسل أفعال خارج المجلس يعتبرها قانون العقوبات جريمة كأن يشترك عضو البرلمان في اتفاق جنائي خارج المجلس أو يتلقى رشوة لكي يتخذ موقفاً

(١) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٥٩ .

معيناً من قضية معينة [1] ، فهل تعتبر مثل هذه الآراء والأفكار داخلة ضمن نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية ؟

لقد اثيرت هذه القضية في فرنسا فيما يعرف بقضية بنما والتي تتلخص وقائعها : بموافقة بعض أعضاء البرلمان على القانون الخاص بالسماح بإصدار سندات جديدة بعدما تقاضوه من رشوة ، حيث يرى بعض الفقه هنا أن رأي العضو وموقفه وتصويته لا يمكن أن يكون محلاً للمساءلة ، أما ما ارتكبه العضو خارج المجلس متصلاً بجريمة الرشوة فيسأل عنه إذا كان القانون يعاقب عليه مستقلاً عن عملية التصويت ، أما إذا كان القانون لا يعاقب على عمله خارج المجلس إلاّ مقترناً بعملية التصويت فتنعدم هنا مسؤولية عضو البرلمان نهائياً [2] .

الفرع الثالث: نطاق الحصانة البرلمانيةالموضوعية من حيث المكان.

يقصد بالنطاق المكاني للحصانة بأنه ذلك المكان الذي يقوم فيه عضو البرلمان بإبداء الرأي أو التصويت أو اتخاذ الموقف والذي تغطيه الحصانة البرلمانية الموضوعية بأحكامها ، وما يستتبعها من حصانة إجرائية ، بحيث إذا تمت واقعة إبداء الرأي أو القول خارج هذا النطاق خضعت لنص التجريم وتمت المساءلة بشأنها [3] .

ولقد قصر المشرع الأردني الحصانة البرلمانية الموضوعية على الآراء

---

(١) مصطفى كامل ، شرح القانون الدستوري ، ص ٥٠٠ .

(٢) عثمان خليل ، مرجع سابق ، ص ١٥٠ .

(٣) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٤٤ .

والأفكار والمناقشات التي يبديها أعضاء مجلس الأمة بمناسبة أدائهم لوظائفهم البرلمانية في داخل مجلس الأمة سواءً أكان ذلك في جلسات المجلس السرية والعلنية أو في داخل لجان المجلس التي تعقد في الحرم البرلماني .

وبذا فإنه ووفقاً لصراحة النص الدستوري فإن الآراء والأفكار التي يدليها عضو مجلس الأمة خارج مبنى المجلس وإن تعلقت بالوظيفة البرلمانية تخضع للقواعد العامة للمسؤولية وقد ترتب مسؤولية مدنية أو جزائية ، بمعنى أن عضو البرلمان في هذه الأحوال يفقد صفته البرلمانية ويخضع لما يخضع له بقية الأفراد من قيود مفروضة على حرية الرأي والتعبير [1] .

إلاّ أن هذا الرأي لا يمكن قبوله ، فما هي الحكمة من استبعاد آراء وأقوال عضو مجلس الأمة والتي يبديها في لجنة تحقيق شكّلها المجلس وعقدت جلسات لها خارج المجلس بحكم طبيعة المهمة الملقاة على عاتقها ؟

بداية لا بد من بيان وجود تفاوت في وجهات النظر حول تحديد النطاق المكاني للحصانة البرلمانية الموضوعية ، إذ يتنازع هذا النطاق موقفان :

الأول : يدعو إلى تضييق نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية ، وقصر تأثيرها على الآراء التي يبديها أعضاء البرلمان داخل مبنى البرلمان أثناء أدائهم لوظائفهم البرلمانية على اعتبار أن مبنى البرلمان هو المكان الطبيعي لممارسة العمل البرلماني ، كما أن الحصانة البرلمانية الموضوعية هي قاعدة استثنائية لا يجوز التوسع بتفسيرها واعطائها مدى يتخطى الحدود التي تتفق مع

---

(١) السيد ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٢٩٦ .

طبيعتها [1] .

أما الرأي الثاني : فهو يدعو إلى توسيع نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية ليشمل كل مكان يعقد فيه المجلس جلساته أو يؤدي فيه أعضاء البرلمان عملاً من أعمال الوظيفة البرلمانية كما هو الحال في لجان تقصي الحقائق البرلمانية [2] .

وبالرغم من صراحة النص الدستوري الأردني في قصر النطاق المكاني للحصانة على مبنى البرلمان إلاّ أنني أؤيد ما ذهب اليه البعض من أن عدم شمول الآراء والأقوال التي يبديها أعضاء البرلمان عند أدائهم أعمالهم البرلمانية خارج البرلمان إنما هو مناقض لروح الدستور ، ذلك أن عبارة المجلس الواردة في النص الدستوري يجب تفسيرها تفسيراً يتلاءم مع الوجه المعنوي لا الوجه المادي ، فالمجلس هو الهيئة المعنوية بجميع لجانها وفروعها وبصرف النظر عن المكان الذي تكون هذه الفروع قائمة فيها [3] .

وهذا الاتجاه منطقي ويتفق مع روح النص وأن اختلف ظاهرياً مع لفظه، كما أن الأفكار التي يبديها أعضاء البرلمان لا يجوز أن تبقى حبيسة داخل جدران المجلس وإنما يتعين السماح لها بالخروج للتأثير على الرأي العام ليتسنى له تكوين رأي خاص به ، ودفعه للاهتمام بالقضايا العامة ، كما أن في ذلك دعم لأعضاء مجلس الأمة الذين يتعرضون لضغوط من الحكومة ، إذ

---

(١) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٢٢ .

(٢) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٤٤ .

(٣) وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٣٢٦ .

أنهم عندما يشرحون مواقفهم للناس قد تلقى القبول لديهم ، مما قد يشكل ضغطاً شعبياً يحمل الحكومة على قبول آراء هؤلاء النواب وتنفيذها [1] .

ولذا فإنني أجد أن الحاجة لتعديل النص الدستوري أصبحت ملحة لتكون الحماية التي توفرها الحصانة البرلمانية الموضوعية كاملة تعطي النائب الثقة والطمأنينة ليقوم بعمله على أحسن وجه وأكمل صورة ، واقترح أن يكون تعديل النص الدستوري على النحو التالي « لا يؤاخذ أعضاء مجلس الأمة على ما يبدونه من أفكار أو آراء أو تصويت بمناسبة أدائهم أعمالهم البرلمانية » [2] .

(١) سعد عصفور ، المبادىء الأساسية في القانون الدستوري ، ص ٢٠١

(٢) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٦٦ .

المطلب الثاني : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية (THE FREEDOM OF SPEECH) في انجلترا

مُنح أعضاء البرلمان في انجلترا حصانات وامتيازات عديدة منذ قديم الزمن وذلك في سبيل إلاّ يتعرض البرلمان أو أعضائه إلى ما قد يعيق تأديتهم لواجباتهم ومهامهم الدستورية ومن هذه الامتيازات امتياز حرية الكلام (THE FREEDOM OF SPEECH) ، الذي يتيح لأعضاء البرلمان حرية الإدلاء بآرائهم في نقاشات البرلمان وإجراءاته دون تهديد أو وعيد .

ولقد جاء النص على حرية الكلام واضحاً في الفقرة التاسعة من المادة الأولى من وثيقة الحقوق (Bill of Rights) ، حيث جاءت على النحو التالي : « إن حرية التعبير والمناقشات أو الإجراءات في البرلمان يجب إلاّ يطعن فيها أو أن تخضع للمساءلة في أية محكمة أو مكان خارج البرلمان »

وامتياز حرية الكلام هو متشابه الأحكام والمضامين لكلٍ من مجلسي البرلمان العموم واللوردات ، وإن كان أكثر أهمية بالنسبة لمجلس العموم بالنظر إلي صلاحياته التشريعية والرقابية الواسعة .

وسنقوم بتحديد نطاق إمتياز حرية الكلام من حيث الأشخاص والوقائع والمكان .

الفرع الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية من حيث الأشخاص.

تسري أحكام الحصانة البرلمانية الموضوعية على أعضاء البرلمان بشقيه مجلس العموم ومجلس اللوردات منذ ثبوت عضويتهم في البرلمان ، حيث تبدأ

عضوية مجلس العموم منذ لحظة إعلان فوز المرشح في الانتخابات النيابية ، بينما تبدأ عضوية مجلس اللوردات بمجرد صدور الإرادة الملكية بمنح لقب اللوردية بالنسبة للوردات العمريين والاساقفة أما اللوردات الوراثيين فإنهم يحملون مع لقبهم الوراثي حق العضوية في المجلس شريطة بلوغهم سن (٢١) عاماً على الأقل .

وتمتد الحصانة البرلمانية الموضوعية لتشمل أعضاء البرلمان السابقين والحاليين عما يبدونه من آراء ومواقف عند أدائهم لوظائفهم البرلمانية .

على أن الحصانة الموضوعية لا تقتصر على أشخاص أعضاء البرلمان أنفسهم وإنما تتسع لتشمل الكتبة والمسؤولين الآخرين في البرلمان الذين يؤدون أعمالاً متصلة بعمل أعضاء البرلمان ، كما وتشمل الشهود الذين يستدعون للإدلاء بشهاداتهم أمام اللجان البرلمانية [1] . كما تشمل الصحافيين عند نشرهم محاضر جلسات المجلس بكل دقة وموضوعية وكل شخص نشر ملخصات أو مادة من محاضر جلسات المجلس أو أعماله بموجب أمر من البرلمان كما سنرى لاحقاً [2] .

الفرع الثاني : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية من حيث الوقائع .

لقد وضعت وثيقة الحقوق أسس امتياز حرية الكلام ومضامينه ، بحيث أن عضو البرلمان أصبح بعيداً عن أية مسؤولية لدى المحاكم بسبب كلمات

---

(١) Wade and Phillips, previous reference, pp. 201.

(٢) Phillips, previous reference, pp. 240.

قالها خلال سير الإجراءات البرلمانية ، مما أبعد أعضاء البرلمان عن أي خوف أو تردد من أن نواياه وأسبابه سوف تخضع للمساءلة أو توجه ضده فيما بعد. وهذا الامتياز لا يغطي الآراء الشفوية فقط وإنما يغطي ايضاً التشهير الوارد في عريضة مكتوبة من قبل عضو البرلمان [١] .

وتغطي الحصانة الموضوعية الإفشاءات التي تتم في البرلمان من خلال كلمات أعضاء البرلمان التي تلقى أو الأسئلة التي توجه والتي يمكن أن تكون محلاً للإتهام بموجب التشريع الخاص بالأسرار الرسمية [٢] . وهذا ما قضي به في قضية (DANCAN SANDYS) ١٩٣٨م حيث قام السيد دنكن بإرفاق معلومات بصيغة مسودة سؤال برلماني تم الحصول عليه خرقاً لتشريعات الأسرار الرسمية [٣] .

أما بالنسبة للجرائم التي لا تتعلق بالوظيفة البرلمانية والتي تحصل داخل جدران المجلس ، فمما لا شك فيه أن المجلس لم يؤكد في حكم له أن القضايا التي تنشأ داخل جدران المجلس ولم تكن ذات صلة مباشرة بالمجريات البرلمانية يجب أن تتولاها المحاكم الجزائية العادية ، وفي أي حال من الأحوال فإن الصلاحيات الجزائية للمجلس ليست مناسبة للتعامل مع الجرائم العادية [٤] ، وهذا ما أكده اللورد (ELLEN TOROUGH) في قضية (BURDETT

---

(١) Wade and Phillips, previous reference, pp. 200.

(٢) Wade and Phillips, previous reference, pp. 115.

(٣) Wade and Phillips, previous reference, pp. 200.

(٤) Smith, previous reference, pp. 326 .

V. ABBOT) ١٨١١م حيث قال : (بأن هذا الامتياز لا يغطي الجرائم أو خرق السلم والذي يتم داخل جدران المجلس)[١].

وإذا كانت الإجراءات البرلمانية مغطاة بامتياز حرية الكلام فإنها تشمل المساهمات في النقاش ، ومناقشات اللجان ، وتوجيه الأسئلة والتصويت ، وتنفيذ الأوامر الصادرة عن المجلس وجدولة الأعمال البرلمانية . ومن الواضح أنه لا تتم حماية التصرفات التي تتم والكلمات التي تقال ضمن الدوائر البرلمانية في حالة عدم صلة هذه التصرفات بأي شكل من الأشكال بالإجراءات البرلمانية[٢] . بمعنى أن الامتياز يغطي كل شيء يقال أو يجري من قبل عضو البرلمان بصفته عضواً في البرلمان يؤدي وظيفة برلمانية [٣] . وبذا تمتد الحصانة الموضوعية لتشمل كلمات قيلت خارج البرلمان بمناسبة أداء أعضاء البرلمان لوظائفهم كالمحادثة التي تجري بين وزير وعضو البرلمان حول مسألة برلمانية ، وعلى العكس من ذلك لا تتسع الحصانة البرلمانية لتشمل الحوار العرضي في المجلس حول الشؤون الخاصة [٤] .

أما عن نشر محاضر جلسات المجلس ، فلقد قرر المجلس حظر نشر المناقشات البرلمانية في القرن السابع عشر ، حيث أراد الأعضاء من ذلك أن

---

(١) Phillips, previous reference, pp. 243.

(٢) Smith, previous reference, pp. 319.

(٣) Phillips, Previous Reference, Pp. 237.

(٤) Wade and Phillips, previous reference, pp. 201.

تكون مناقشاتهم سرية لحماية أنفسهم أمام التاج وأمام دوائرهم الانتخابية [1] ولذلك اعتبر نشر المناقشات البرلمانية خرقاً للامتياز . وفي الأوقات الحديثة أُثير خرق الامتياز فقط في حالات إساءة صياغة التقارير الصحافية حول الخطابات البرلمانية . إلاّ أن المجلس قد قرر في عام ١٩٧١م بأنه لن يستقبل أية شكوى بسبب الإهانة أو خرق الامتياز عندما يتعلق الأمر بنشر المناقشات داخل المجلس أو في اللجان باستثناء حالات انعقاد المجلس ولجانه في جلسات خاصة ، وعندما تعمل اللجان البرلمانية على الحصول على البيانات والدلائل في موضوع ما فإن مناقشتها وخاصة دراسة مسودة تقاريرها والتي ما زالت تتمتع بالسرية ، فإن نشر التقارير المبكرة عن هذه الإجراءات يشكل خرقاً خطيراً لهذا الامتياز .

وفي القانون العام فإن الاهتمام بنشر التقارير البرلمانية هو أمر معترف به على أن تكون هذه التقارير عادلة ونزيهة وموضوعية دون أن يغطي ذلك نشر أجزاء منفصلة من الخطابات والتي تنشر بنية إيقاع الأذى بالأفراد [2] .

ولقد أثير حق المجلس بنشر مقتطفات من مناقشاته وتقارير لجانه وإجراءاته البرلمانية لغايات أخرى غير استخدامات أعضائه فيما يعرف بقضية (STOCKDALE V. HANSARD) ، حيث قام هانسرد وبموجب أمر من مجلس العموم بطبع ونشر كتاب وجد فيه ستوكديل مادة تشهيرية ضده ، الأمر الذي دفعه إلى إحالة الأمر إلى القضاء حيث استند هانسرد في رده على أن النشر

---

(١) Wade and Phillips, previous reference, pp. 202.

(٢) Wade and Phillipe, previous reference , pp. 207.

كان بأمر المجلس ، مما يجعل هذا النشر مغطّى بالامتياز البرلماني . إلاّ أن المحكمة رفضت هذا الدفاع على أساس أن هذا النشر لم يكن مضمناً في دائرة الامتياز البرلماني [1] وأقرت بأن مجرد وجود أمر صادراً من المجلس يفوض شخصاً بنشر الأوراق البرلمانية خارج البرلمان لا يجعل من هذا الناشر محصناً ضد المسؤولية .

ولقد أُبطل هذا القرار بموجب مرسوم الأوراق البرلمانية [2] والذي أجاز نشر خلاصات عادلة ودقيقة أو ملخصات الأوراق التي نشرت بموجب سلطة البرلمان ، وبذلك فإن التقارير الصحافية عن الأوراق البرلمانية قد شملت بالحماية بموجب الامتياز المؤهل والامتياز النظامي ذاته [3] .

وفي مجال الحديث عن إمتياز حرية الكلام تثار مسألة التدخل الجوهري في حرية الأعضاء في ممارسة امتيازهم هذا عن طريق التهديد أو الرشوة ، فهل تعتبر هذه التدخلات خرقاً لامتياز حرية الكلام ؟

لقد تم مناقشة هذا الأمر في قضية السيد بروان (W.F. BROWN) ١٩٤٧ ، حيث انتخب السيد بروان كعضو مستقل في البرلمان ودخل في إتفاقية مع الرابطة الكهنوتية للخدمة المدنية (CIVIL SERVICE CLERICAL ASSOCIATION) يصبح بموجبها أميناً عاماً برلمانياً للرابطة ، ويتقاضى مقابلاً لذلك مخصصات مالية ، دون أن يؤثر ذلك على قيامه بنشاطاته السياسية

---

(١) Smith, previous reference, pp. 330.

(٢) Phillips, previous reference, pp. 240.

(٣) Wade and Phillips, previous reference, pp. 204.

بحرية تامة . وبين عامي ١٩٤٥-١٩٤٧ وقعت خلافات بين اللجنة التنفيذية للرابطة وبين السيد بروان حول العديد من القضايا الأمر الذي حدا باللجنة التنفيذية إلى التوصية بإنهاء العقد مع السيد بروان [١] .

أثير الأمر في مجلس العموم باعتباره خرقاً للامتياز ، وأحيلت المسألة على لجنة الامتيازات البرلمانية والتي أقرت بعدم وجود خرق للامتياز ، ولكنها اعترفت بأن ممارسة الضغط المالي الخارجي على عضو البرلمان لغايات التأثير في سلوكه كنائب يمكن أن يكون خرقاً للامتياز .

وبينت اللجنة كذلك أن العضو الذي يتحدث عن موضوع ويكون له فيه مصلحة مالية يمكن أنه يكون مذنباً إن هو فشل في الإعلان عن مصلحته [٢] ، وبعد ذلك أقر المجلس تقرير اللجنة وبيّن أنه يتناقض مع كرامة المجلس ومع واجب العضو في دائرته الانتخابية ومع المحافظة على حرية الكلام لكلا المجلسين الدخول في إتفاق تعاقدي مع حزب أو مجموعة يحد من تصرف عضو البرلمان وحريته في اتخاذ المواقف [٣] .

ولقد عبّرت اللجنة المنتخبة حول مصالح الأعضاء عن نفسها بشكل أكثر دراسة وتفصيلاً في تقرير لها صدر عام ١٩٦٩م ، حيث أكدت على التمييز بين الاستدراجات غير المناسبة التي توجه إلى أو تقبل من الأعضاء لإشاعة المسائل المحددة بصفاتهم البرلمانية وبين المساعدة المالية المنظمة التي تقدم إلى

---

(١) Wilson, Cases and Material on Constitutional, pp. 283.

(٢) Smith, previous reference, pp.322.

(٣) Wilson, previous reference, pp. 207.

الأعضاء من المنظمات الخارجية ، حيث اعتبرت النمط الأخير من هذه العلاقات مناسباً تماماً [1] .

وفي سبيل حماية امتياز حرية الكلام وصيانته فلقد أعطي المجلس الحق في استثناء الغرباء وإخراجهم من الشرفات إذا ما ارتكب أي منهم عملاً يؤثر على حرية أعضاء البرلمان في الإدلاء بآرائهم وبأصواتهم ، ويتم تقرير هذه المسألة بالتصويت دون المناقشة [2] .

الفرع الثالث: نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية من حيث المكان.

نصت المادة الأولى من وثيقة الحقوق على أن «حرية التعبير والمناقشات أو الإجراءات في البرلمان ......» ، وبذا فإن النطاق المكاني للحصانة البرلمانية الموضوعية في انجلترا قد حدد بمبنى البرلمان .

لكن الاتجاه في انجلترا يميل إلى التوسع في النطاق المكاني للحصانة بحيث يتعدى هذا النطاق حدود مبنى البرلمان إلى أي مكان آخر طالما اتصل العمل أو القول فيه بأمر من الأمور التي تكون مثار بحث في البرلمان [3] ، فالاتصالات التي يجريها عضو البرلمان مع الوزير تدخل ضمن الإجراءات البرلمانية والتي تغطى بالحصانة البرلمانية الموضوعية شريطة إرتباطها بسؤال أو اقتراح مدرج على جدول أعمال المجلس أو تعلقها بمسألة تجري مناقشاتها

---

(١) Smith, previous reference, pp. 323.

(٢) Phillips, previous reference, pp. 239.

(٣) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٤٣ .

في البرلمان [١] .

والقضية الحديثة الرئيسة هي قضية السيد (Strauss) عام ١٩٥٧ ، والتي تتلخص وقائعها بقيام السيد ستراوس وهو عضو في البرلمان عن حزب العمال ووزير سابق للتموين بالكتابة إلى وزير يتذمر له من نشاطات معينة في مجلس الكهرباء ، حيث نفى الوزير مسؤوليته على أساس أن المسألة لم تكن سوى مسألة من قضايا الإدارة اليومية ، ومررت الرسالة إلى مجلس الكهرباء المركزي الذي هدد بأن يقاضي السيد ستراوس إذا لم يقم بسحب رسالته ، فما كان من السيد ستراوس إلاّ أن عرض الأمر على لجنة الامتيازات والتي خلصت إلى القول بأن السيد ستراوس حين كتب رسالته تلك كان ذلك مرتبطاً بإجراء برلماني ، وأن أعضاء مجلس الكهرباء ومحاميهم قد خرقوا الامتياز بتهديدهم عضو البرلمان باتخاذ الإجراءات القانونية ضده [٢] . على أن هذا القرار ليس ملزماً للمجلس في القضايا التي ستنشأ مستقبلاً .

وفي عام ١٩٦٧ أوصت لجنة الامتيازات البرلمانية بضرورة إصدار تشريع يؤكد قرار المجلس بقضية السيد ستراوس ويوسّع من نطاق امتياز حرية الكلام ليشمل الرسائل التي يكتبها أعضاء البرلمان خلال أدائهم لأعمالهم البرلمانية ، ومثل هذا الاتصال يشكل جزءً من الطريقة الاعتيادية التي يؤدي بها الأعضاء وظائفهم [٣] .

(١) Smith, previous reference, pp.327.

(٢) Smith, previous reference, pp.327.

(٣) Wade and Phillips , previous reference, pp. 202.



المبحث الثاني
نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية

كما أن الحاجة العملية قد دعت لإقرار الحصانة البرلمانية الموضوعية ضماناً لحرية أعضاء البرلمان في الإدلاء بأصواتهم وآرائهم ، فإن وراء الاعتراف بالحصانة البرلمانية الإجرائية دافعاً وجيهاً يتمثل في منع السلطة التنفيذية -عمداً ودون وجه حق- من اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد أعضاء البرلمان للتأثير عليهم إلاّ بعد الحصول على إذن البرلمان أو بعد انقضاء مدة تمتعهم بالعضوية . فالحصانة البرلمانية الإجرائية توقف الإجراءات الجزائية ولا تلغيها حماية لأعضاء البرلمان من تعسف السلطة التنفيذية [1] .

وسنتناول في هذا المبحث نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية في النظامين الأردني والانجليزي .

---

(١) مصطفى عفيفي ، مرجع سابق ، ص ٣٤٩ .

المطلب الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية في الأردن :

لقد أخذ المشرع الدستوري الأردني بمبدأ الحصانة البرلمانية الإجرائية بشكل صريح وبيّن الأحكام المتعلقة بها ، وذلك في المادة (٨٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ والتي نصت على أنه :

(١ - لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً .

٢ - إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب اليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم) .

وفي إطار هذا النص الدستوري سنحدد نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجزائية) من حيث الأشخاص والإجراءات والزمان .

الفرع الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية من حيث الأشخاص .

يتمتع بالحصانة البرلمانية الإجرائية أعضاء مجلس الأمة بمجلسيه الأعيان والنواب أي الأعضاء المعينين والمنتخبين ، ويثبت هذا الحق لعضو البرلمان منذ لحظة إعلان فوز المرشح للنيابة أو من لحظة صدور الإرادة الملكية

بالتعيين ، إلاّ أنه لا يتمتع بهذه الحصانة إلاّ منذ اليوم المقرر لانعقاد المجلس تطبيقاً لأحكام النص الدستوري والذي جاء صريحاً بقوله « .... خلال مدة اجتماع المجلس ... » ، ففي الفترة الممتدة ما بين إعلان فوز المرشح أو إعلان التعيين واجتماع المجلس فإن الجهات صاحبة الاختصاص تستطيع اتخاذ الإجراءات الجزائية قبل هؤلاء الأعضاء ، على أن يقوم رئيس مجلس الوزراء عند اجتماع المجلس بإبلاغه بالإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم .

فالحصانة البرلمانية الإجرائية شخصية ، وهي تبقى كذلك وإن تبدلت الصفة التي يتصف بها عضو البرلمان ، بمعنى أنه إذا كان لعضو البرلمان صفة القيم أو الوصي على شخص محجوز عليه ، وأرادت جهة من الجهات صاحبة الاختصاص إتخاذ إجراءات جزائية ضده بهذه الصفة ، فإنها لا تستطيع القيام بذلك لتمتع عضو البرلمان بالحصانة الإجرائية [١] .

وتتمثل الغاية من كون الحصانة البرلمانية الإجرائية شخصية في أن الضرورة العملية في هذا المجال تحتم أن يكون عضو البرلمان وحده طليق اليدين ، موفور الحرية ، بعيداً عن الضغوط ، حتى يؤدي رسالته البرلمانية على أكمل وجه وأتم صوره ، محافظاً على حقوق الأمة ومصالحها الأساسية ، ولن يمنع العضو من حمل هذه الرسالة وأداء هذه الأمانة عدم شمول الحصانة البرلمانية الإجرائية لأهل عضو البرلمان وأقاربه ، لإنعدام أي ترابط سببي بين هذه وتلك [٢] .

---

(١) فاروق الكيلاني ، مرجع سابق ، ص ٢٧١ .

(٢) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٣٠ .

وإذا كانت الحصانة البرلمانية الإجرائية شخصية ، فهي لا تمتد لتشمل شركاء عضو البرلمان في الجريمة بحيث يمكن اتخاذ الإجراءات الجزائية بحق هؤلاء الشركاء . فهذا الامتياز ملازم للصفة البرلمانية ، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تعطل عجلة العدالة فيما يتعلق بشركاء العضو في الجريمة [1] .

فالحدود الشخصية للحصانة البرلمانية الإجرائية إذن لها مفهوم ضيق على خلاف الحدود الشخصية للحصانة الموضوعية ، إذ أن نطاق الحصانة الإجرائية الشخصي يقتصر على من يتمتع بصفة العضوية في البرلمان [2] .

الفرع الثاني : نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية من حيث الإجراءات.

لا يجوز وفقاً للمادة (٨٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ توقيف أحد أعضاء مجلس الأمة أو محاكمته – في غير حال التلبس – دون صدور إذن من المجلس .

والمادة عند حديثها عن التوقيف والمحاكمة إنما تتحدث عن إجراءات جزائية ، فالحصانة إذن لا تنصرف إلاّ إلى الإجراءات الجزائية ، وعليه يمكن القول بأن أعضاء مجلس الأمة لا يتمتعون بالحصانة في المسائل المدنية ، أو المسائل المتعلقة بالأحوال الشخصية ، فيمكن رفع دعوى أمام محكمة مدنية ضد عضو مجلس الأمة لمطالبته بالتعويض عن الأضرار التي ألحقها فعله غير المشروع ، أو إخلاله بالتزاماته التعاقدية ، أو الأضرار الناجمة عن جريمة

---

(١) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٣١ .

(٢) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٧٧ .

ارتكبها أحد التابعين لرقابته (مسؤولية المتبوع من أعمال تابعه) ، ومن ثم يجوز ايضاً توقيع الحجز على أموال عضو مجلس الأمة [1] ، وكما يجوز تكليفه بالحضور أمام القضاء الجزائي باعتباره مسؤولاً مدنياً إذ أنه ليس في مثل هذا الأمر ما ينطوي على إجراء جزائي [2] .

وليس هناك ما يمنع من أن يكون العضو محلاً لشكوى إدارية تقدم إلى إحدى جهات الإدارة أو إلى المجلس نفسه [3] ، فهذه الدعاوى سواءً المدنية أو التجارية أو الإدارية لا تهدد حرية العضو أو تؤثر على استقلاليته في أداء عمله في المجلس وبالتالي فليس هناك ما يمنع من اتخاذها ضده [4] .

وإذا كانت الإجراءات الجزائية ، هي محل الحصانة الإجرائية ، فإن الدستور الأردني قد جاء وبعبارات واضحة صريحة لا تحتمل اللبس أو التأويل في قصر الحصانة البرلمانية الإجرائية على إجراءات التوقيف والمحاكمة دون غيرها من الإجراءات الجزائية ، وبذلك يمكن للنيابة العامة أن تتخذ الإجراءات اللازمة للتحقيق في الجريمة التي تقع من عضو مجلس الأمة باستثناء إجراءات التوقيف والمحاكمة والتي تتطلب إذن المجلس إذا أريد اتخاذها وقت إنعقاد المجلس [5] .

---

(١) أبو اليزيد المتيت ، النظم السياسية والحريات العامة ، ص ٢٦٩ .

(٢) محمود نجيب حسني ، الدستور والقانون الجنائي ، ص ٦٥ .

(٣) عبالفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص ٢٤٠ .

(٤) السيد ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٢٩٨ .

(٥) فاروق الكيلاني ، مرجع سابق ، ص ٢٧٠ .

وبذا يجوز للضابطة العدلية السير في إجراءات البحث الأولى لاستقصاء الجريمة والكشف عن فاعلها والبحث عن أدلتها ، ويجوز للنيابة العامة تلقي الإخبارات والشكاوى ومباشرة التحقيق الابتدائي ، والذي يشمل : دعوة عضو البرلمان للحضور أمام المدعي العام واستجوابه وتفتيشه وتفتيش منزله وسماع الشهود ، وغير ذلك من إجراءات أخرى قد تتخذ كالانتقال والمعانية والخبرة[1] .

أما ما ورد في المادة (١٠٠) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان والمادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب من حيث عدم جواز ملاحقة العضو جزائياً أو إتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو القاء القبض عليه أو توقيفه في وقت انعقاد المجلس إلاّ بإذن المجلس باستثناء حالة الجرم الجنائي المشهود، إنما يشكل خروجاً على أحكام الدستور فيما يخص الحصانة البرلمانية الإجرائية ، إذ أن النظامين الداخليين قد وسعا من نطاق الحصانة البرلمانية ليشمل كافة الإجراءات الجزائية والإدارية وهو تحميل للنص أكثر مما يحتمل .

ولعل هذه النتيجة المنطقية المستخلصة من مقارنة هذه النصوص إنما تنسجم مع كون القيود الواردة على حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العامة ومنها الحصانات إنما هي خروج على الأصل ، وبالتالي فإنه لا يجوز التوسع في تفسير هذه النصوص المقررة أو تحميلها أكثر مما تحتمل[2] .

وعلى الرغم من عدم دستورية النصوص الواردة في النظامين الداخلي

---

(١) حسن جوخدار ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني ، ج ١ ، ص ١٠٩ .

(٢) حسن جوخدار ، مرجع سابق ، ص ١٠٩ .

لمجلس الأعيان ومجلس النواب والمتعلقة بالحصانة البرلمانية إلاّ أن النص الدستوري في وضعه الحالي قاصر عن تحقيق حماية كاملة لأعضاء البرلمان ، إذ أن هناك كثير من الإجراءات الجزائية غير إجراءات التوقيف والمحاكمة والتي تستطيع النيابة العامة اتخاذها ، والتي إذا اتخذت سيكون لها الأثر الكبير في الحد من حرية عضو البرلمان وعرقلة قيامه بعمله البرلماني الحر النزيه ومن هذه الإجراءات على سبيل المثال : دعوة عضو البرلمان للاستجواب، تفتيش عضو البرلمان أو تفتيش منزله أو سيارته . مما يجعلنا نسجل تمنياتنا على مشرعنا الدستوري بضرورة إحداث تعديل دستوري على النص المتعلق بالحصانة البرلمانية الإجرائية يوسع من نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية ليشمل كافة الإجراءات الجزائية ، الأمر الذي يبعد أعضاء البرلمان عن أي تهديد من جانب السلطة التنفيذية .

على أن الحصانة البرلمانية الإجرائية تمتد لتشمل جميع الجرائم جنايات وجنح ومخالفات ، وهذا يستخلص من عموم النص وعدم تخصيصه لجريمة معينة بالذات لتكون محلاً للحصانة البرلمانية الإجرائية ، فالمطلق يبقى على إطلاقه . كما أن هذا التفسير يتفق مع الحكمة من الحصانة الإجرائية والمتمثلة في حماية عضو البرلمان من تعسف السلطة التنفيذية وما قد يؤدي إليه من تعطيل عضو البرلمان عن أداء مهامه البرلمانية ، وهذه الحكمة متوافرة في جميع الجرائم جنايات كانت أو جنح أو مخالفات [1] . مع ملاحظة ما يثيره بعض الفقه من ضرورة استبعاد المخالفات من نطاق الحصانة البرلمانية

(١) محمود نجيب حسني ، مرجع سابق ، ص ٦٥ .

الإجرائية على اعتبار بساطة المخالفات وتفاهة عقوبتها وديمومة وقوعها من أعضاء البرلمان حالهم في ذلك حال الأفراد العاديين مما لا يشكل داعياً لوقف إجراءاتها على إذن المجلس الأمر الذي يثقل البرلمان بطلبات الاستئذان [1] بالإضافة إلى ضرورة إبقاء الحصانة البرلمانية في أضيق نطاق حتى لا تخل بمبدأ المساواة المقررة بين المواطنين [2] .

ويمكن الرد على حجة هذا الفريق تدعيماً لرأينا السابق بالقول إن بعض المخالفات قد أصبحت على جانب من الخطورة بحيث أن القانون يقرر لمرتكبيها عقوبات قد تصل إلى الحبس في بعض الأحيان ، الأمر الذي قد يعرقل قيام أعضاء البرلمان بدورهم بعيداً عن المعوقات والصعوبات [3] .

وإذا كان الحصانة البرلمانية الإجرائية توقف اتخاذ بعض الإجراءات الجزائية حتى استئذان المجلس في غير حالة التلبس ، فإن الحصانة لا تشمل الغاء أو وقف تنفيذ الأحكام الجزائية ضد عضو البرلمان ، لأن مسؤولية العضو قد أصبحت مؤكدة بعد صيرورة الحكم نهائياً ، وبذا تستبعد شبهة التزييف أو التضييق التي قررت الحصانة البرلمانية من أجلها [4] .

على أن الحصانة البرلمانية الإجرائية لا تسري في حالة التلبس بالجريمة، إذ يجوز في هذه الحالة توقيف أعضاء مجلس الأمة ومحاكمتهم ،

---

(١) وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٤٣٨ .

(٢) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٣٦٣ .

(٣) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٦٥ .

(٤) إبراهيم شيحا ، مرجع سابق ، ص ٤٥٠ .

والتي تحدد وفقاً لنصوص قانون الإجراءات الجنائية . وتتمثل الحكمة من استثناء حالة التلبس بالجريمة من نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية في الحرص على عدم ضياع آثار الجريمة أو أدلتها أو إفلات مرتكبيها إذا لم تتخذ هذه الإجراءات بشكل فوري وآني [١] .

كما أنه في هذه الحالة تنتفي أية شبهة تثور حول تلفيق السلطة التنفيذية أو كيدها لعضو البرلمان بغية ايقاعه تحت تأثير تهديدها أو وعيدها [٢] .

ولعل استخدام المشرع الدستوري لعبارة (التلبس بجريمة جنائية) قد يستشف منه اقتصار الاستثناء في حالة التلبس على التلبس في الجرائم جنائية الوصف [٣] ، إلاّ أنني أرى أن الدستور لم يقصد بالجريمة الجنائية ، الجناية بالمعنى الدقيق ، وإنما قصد بها الجريمة جناية كانت أو جنحة أو مخالفة ، إذ أن الحكمة من استثناء هذه الحالة متوافرة في الجرائم كافة [٤] .

الفرع الثالث : نطاق الحصانة البرلمانيةالإجرائية من حيث الزمان.

لقد حددت المادة (٨٦) من الدستور الأردني النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية وقصرته على فترة اجتماع المجلس ، سواءً أكان ذلك في أدوار إنعقاد عادية المادة (٧٨) من الدستور ، أو غير عادية المادة (٧٣) من الدستور ، أو استثنائية المادة (٨٢) من الدستور ، ويعتبر دور الإنعقاد قائماً

---

(١) مصطفى عفيفي ، مرجع سابق ، ص ٣٥١ .

(٢) فؤاد النادي ، موجز القانون الدستوري المصري ، ص ١٦١ .

(٣) حسن جوخدار ، مرجع سابق ، ص ١٠٨ .

(٤) مصطفى كامل ، مرجع سابق ، ص ٥٠٣ .

منذ اليوم الذي يحدده الملك لإجتماع مجلس الأمة ، ويفض كذلك بإرادة ملكية. ويستفاد من ذلك استبعاد فترات عدم الإنعقاد من النطاق الزمني للحصانة الإجرائية إذ يجوز خلالها توقيف ومحاكمةأعضاء مجلس الأمة دون اشتراط الحصول على إذن المجلس.

ولعل الحكمة من هذا الاقتصار تستند إلى غاية الحصانة الإجرائية والمتمثلة في كفالة السير الحسن والدقيق للوظيفة البرلمانية ، ولذا كان من المنطقي أن ترتبط بالفترة التي يمارس فيها العضو مهامه [1] ، هذه الفترة التي يحتمل فيها التصرف الكيدي من قبل السلطة التنفيذية قبل عضو البرلمان بقصد التخلص من معارضته لأمر معين أو الضغط عليه لإتخاذ موقف معين [2] .

ويثار التساؤل عن حالة التأجيل ، تلك الحالة التي تعني وقف جلسات البرلمان لمدة معينة ، دون أن يعني ذلك إنهاء لمدته أو إنهاء دور الانعقاد ، ودون أن يؤثر ذلك على عضوية أعضاء البرلمان ، والهدف من التأجيل هو إعطاء الحكومة فترة كافية لتسوية خلافاتها مع البرلمان حول قضية من القضايا ، فالتأجيل قد يغني عن حل البرلمان الذي من شأنه أن يؤدي إلى وقوع اضطرابات وأزمات سياسية علاوة على ضرورة إجراء انتخابات جديدة وما يرافق ذلك من نفقات وتكاليف [3] .

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٣٧٤ .

(٢) إبراهيم شيحا ، مرجع سابق ، ص ٣٦٨ .

(٣) إبراهيم درويش ، علم السياسية ، ص ٣٥٦ .

وفي دستورنا الأردني أعطي حق التأجيل للملك على أن لا يتم استعمال هذا الحق ثلاث مرات ، أو مرتين في حالة استعمال حق الإرجاء بموجب المادة (٧٨) من الدستور .

وما دام التأجيل لجلسات البرلمان لا يعني إنهاء حياته ، ولا يؤثر على عضوية أعضائه ، فإن دور الإنعقاد يبقى قائماً ولكنه مؤجل وبالتالي فإن الحصانة البرلمانية تبقى قائمة تحمي أعضاء البرلمان من إجراءات التوقيف والمحاكمة [١] .

أما عن الإرجاء ، ذلك الحق الدستوري الذي أعطي للملك والذي بموجبه يستطيع إرجاء اجتماع مجلس الأمة لتاريخ معين ، على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين تحسب من اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة (الموعد الدستوري لانعقاد مجلس الأمة) وفقاً للمادة (٧٨) من الدستور . ولا يستفيد أعضاء البرلمان من أحكام الحصانة البرلمانية الإجرائية خلال فترة الإرجاء إذ أن المشرع اعتبرها فترة ما بين أدوار الإنعقاد [٢] .

أما حل مجلس النواب والذي يعني إنهاء مدة مجلس النواب قبل أجله المحدد، أي أنه لا يمثل النهاية الطبيعية لمجلس النواب ، فإن الحصانة البرلمانية الإجرائية لا تغطي أعضاء مجلس النواب في هذه الحالة ، مع بقاء تمتع أعضاء مجلس الأعيان بهذه الحصانة على اعتبار أن حل مجلس النواب لا يفض دورة مجلس الأعيان ولكنه يوقف جلساته ، وهذا واضح من المادة

---

(١) السيد الصبري ، القانون الدستوري ، ص ٤٤١ .

(٢) منصور عوامله ، الوسيط في النظم السياسية ، م ٤ ، ص ٣٥٧ .

(٢/٦٦) من الدستور والتي تنص على أنه إذا (حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان) .

ولما كان مفعول الحصانة الإجرائية لا يسري إلاّ أثناء أدوار الإنعقاد فمجرد إنتهاء هذا الدور تسقط الحصانة ويجوز توقيف عضو مجلس الأمة ومحاكمته دون الحاجة لإذن المجلس [١] ، ولعل لهذا التوجه مبررات إضافة لما ذكر سابقاً تتمثل في :

أولاً : عدم امكانية السكوت عن الجرائم التي يرتكبها أعضاء مجلس الأمة بين أدوار الإنعقاد ، إذ أن الانتظار حتى عودة المجلس للاجتماع للحصول على إذن المجلس قد يؤدي إلى ضياع معالم الجريمة وانتهاك حرمة العدالة وتعطيل أعمال القضاء .

ثانياً : قصر الحصانة على أدوار الإنعقاد إنما يتفق مع حكمة مشروعية الحصانة والتي تهدف إلى تأمين حرية العمل للمجلس والحيلولة دون عمل الحكومة على تعطيل عضو البرلمان ومنعه من الاشتراك في الجلسات [٢] ، فالحصانة ليست امتيازاً ذاتياً للعضو بل أداة لحماية عضو البرلمان من تعسف السلطة التنفيذية في الوقت الذي ينعقد فيه المجلس لمحاسبة الحكومة [٣] .

وبالرغم من هذا فإنني أرى أنه لا بد من شمول الحصانة البرلمانية

---

(١) السيد الصبري ، مرجع سابق ، ص ٤٤١ .

(٢) أنور الخطيب ، المجموعة الدستورية ، ج ٢ ، ص ٤٠٥ .

(٣) مصطفى أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٩٣ .

الإجرائيةلأدوار الانعقاد وعدم الانعقاد -أي شمولها لمدة مجلس الأمة كاملة-.
ويمكن الرد على المبررات السابقة بالقول أن المهمة التمثيلية لعضو مجلس الأمة قائمة في أدوار الإنعقاد وفي غير أدوار الإنعقاد ، كما أن إبقاء هذه الحصانة في غير أدوار الإنعقاد يزود أعضاء مجلس الأمة بمعنويات عالية وهم يمارسون واجبات عضويتهم تجاه أمتهم ، خاصة إذا ما علمنا أن الحصانة موقوفة على موافقة المجلس الذي ينحصر دوره بالتأكد من عدم وجود إجراءات كيدية وراء طلب رفع الحصانة [1] ، كما أن القول ببقاء الحصانة مقتصرة على أدوار الإنعقاد قد يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية للانتظار حتى إنتهاء دور الإنعقاد لتدبير إجراءات كيدية ضد أعضاء البرلمان قد تعيقهم عن أداء مهامهم البرلمانية فيما بعد .

أما القول بأنه لا يمكن السكوت عن الجرائم التي ترتكب بين أدوار الإنعقاد خوفاً من ضياع معالم الجريمة وتعطيل العدالة ، فإنني أرى أنه ليس ما يمنع من اتخاذ إجراءات تحافظ على معالم الجريمة ووقائعها من خلال جمع أدلتها والتحقيق مع الشهود من غير أعضاء مجلس الأمة .

وفي إطار النطاق الزمني للحصانة البرلمانية يطرح تساؤل عن الوضع القانوني للإجراءات الجزائية المتخذة ضد عضو مجلس الأمة قبل أن يصبح عضواً كأن يقدم شخص على اتهام شخص بتهمة معينة ، ويتخذ ضد هذا الأخير إجراءات جزائية معينة ، وقبل أن تصل هذه الإجراءات إلى حد التوقيف والمحاكمة يصبح هذا الشخص نائباً .

---

(١) منصور العواملة ، مرجع سابق ، ص ١١٤-١١٥ .

الفقه الدستوري يجمع على أنه لا أثر لإفتتاح دور الإنعقاد على الإجراءات الجزائية المتخذة قبله ، والتي تعتبر صحيحة دون شك [1] . ولكن في فرضنا هذا فإنه بعد صيرورة المشتكى عليه عضواً في مجلس الأمة فإنه لا يجوز توقيفه ومحاكمته خلال أدوار الإنعقاد إلاّ بعد إذن المجلس التابع له ، ذلك إن إجراءات التوقيف والمحاكمة أصبحت موجهة لعضو مجلس الأمة ذلك أن النص الدستوري جاء صريحاً عند قوله « لا يوقف ولا يحاكم عضو مجلس الأمة خلال مدة إجتماع المجلس ..... » . على الرغم مما يذهب إليه البعض من أن الإجراءات الجزائية يجب أن تستمر بحق العضو دون حاجة لاستئذان المجلس مستندين إلى أن الحكمة من الحصانة حماية عضو البرلمان من مضايقة الحكومة ورغبتها في إبعاده عن حضور جلسات المجلس فيسكت عن محاسبتها ، وأما الإجراءات التي اتخذت بحقه هنا إنما تمت وعضويته ما زالت جنيناً في ضمير الغيب ولم يخطر ببال أحد من حركوا الإجراءات الجزائية ضده أن يستبعد هذا العضو من حضور المجلس ، فشبهة التنكيل مستبعدة إلى أقصى الحدود [2] .

وفي هذا المجال يثار تساؤل آخر ، بشأن حالة ملاحقة عضو مجلس الأمة خلال العطلة البرلمانية ، ثم ابتداء الدورة البرلمانية ، فهل يجوز توقيفه على اعتبار أن التوقيف نتيجة طبيعية للملاحقة التي تمت قبل الانعقاد ؟

لقد كان اجتهاد بعض المحاكم الفرنسية قديماً يجيز مثل هذا التوقيف ،

---

(١) مصطفى أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٨٧ .

(٢) مصطفى ابو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٨٩ .

لكن الأستاذ لافيريير يرى أن هذا الاجتهاد لم يعد مقبولاً ، لأن التوقيف إجراء خاص ، يستوجب إذن المجلس لايقاعه خلال إنعقاد المجلس في غير حال التلبس بالجريمة [1] ، وهذا ما يقضي به الدستور الأردني انه في غير حالة التلبس لا يجوز توقيف عضو مجلس الأمة في خلال أدوار الإنعقاد إلاّ بإذن المجلس .

أما في حالة توقيف العضو خلال فترة العطلة البرلمانية ، ثم إبتداء دورة المجلس فإن الدستور قد أوجب على رئيس الوزراء إبلاغ المجلس عند اجتماعه بالإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم .

ثم جاء النظام الداخلي لمجلس النواب في مادته (١٤٠) والنظام الداخلي لمجلس الأعيان في مادته (١٠٤) وبعد تأكيده الواجب الملقى على عاتق رئيس الوزراء بإبلاغ المجلس بالإجراءات المتخذة بحق عضو المجلس في فترة عدم الإنعقاد مشفوعة بالإيضاح اللازم ، أعطى للمجلس الحق في تقرير استمرار الإجراءات المتخذة ضد العضو أو عدم استمرارها .

أما إذا حكم على العضو في فترة العطلة البرلمانية ، فإن الحصانة لا تمتد لتشمل العضو بعد الحكم عليه ، فالحصانة لا تشمل إلغاء أو وقف الأحكام الجزائية كما أوضحنا سابقاً .

وإذا كانت هذه هي الحدود الزمنية للحصانة البرلمانية ، فإنه لا يجوز إتخاذ إجراءات التوقيف أو المحاكمة بحق عضو مجلس الأمة – في غير حالة التلبس بالجريمة – في فترة إنعقاد المجلس إلاّ بعد الحصول على إذن بهذا

---

(١) منير العجلاني ، مرجع سابق ، ص ٣٦٢ .

الشأن ، وأما في فترة عدم الانعقاد ، فإنه يجوز اتخاذ الإجراءات ضد عضو مجلس الأمة شريطة إخطار المجلس بذلك في أول إجتماع له ليقرر هو استمرار الإجراءات أو لا .

المطلب الثاني: نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية

(THE FREEDOM FROM ARREST) في انجلترا

لقد بيّنا سابقاً أن تاريخ هذا الامتياز يرجع إلى تاريخ ظهور المجالس الوطنية أي إلى نهاية القرن السادس عشر ، ومنذ تلك الفترة حمى الامتياز أعضاء البرلمان الانجليزي من الاعتقال في المسائل المدنية دون غيرها لمدة حددتها الأعراف والسوابق البرلمانية .

ولقد انتقلت أحكام الحصانة البرلمانية الإجرائية بالمفهوم الانجليزي إلى العديد من الدول كأستراليا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية [1] .

وسنحدد نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية في انجلترا من حيث الأشخاص والإجراءات والوقائع والزمان .

الفرع الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية من حيث الأشخاص .

لقد كان امتياز عدم القبض يحمي أعضاء البرلمان بمجليسه وإتباعهم وخدمهم وملكياتهم ، ففي عهد الملك ادوارد الأول وجواباً على عريضة قدمت للحصول على إذن الملك لإلقاء الحجر على بيت يسكنه أسقف سانت ديفيد

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٦٤ .

وذلك لعدم سداده الإيجار المستحق عليه ، رد الملك على ذلك قائلاً « لا يبدو من المناسب أن يعطي الملك إذناً بإلقاء الحجز على أولئك الذين هم في مجلسه في زمن انعقاد البرلمان » .

ومن هذه السابقة يستنتج السير ادوارد كوك بأنه في ذلك الوقت لم يكن عضو البرلمان فقط هو الممنوع تقييده وخدمه لا بل خيوله وممتلكاته الأخرى القابلة للحجر[1] .

ونستطيع تأكيد حقيقة شمول الحصانة البرلمانية الإجرائية لأتباع أعضاء مجلسي البرلمان من خلال عدد من السوابق البرلمانية ، ففي ١١/١٢/١٥٨٥م تمت المطالبة بإطلاق سراح جيمس ديفز وهو خادم لدى اسقف كاتنبري ، وكذلك طلب في السنة نفسها إطلاق سراح أجير اللورد LEICESTER ، وفي عام ١٥٩٧ تم إطلاق سراح خادم اللورد CHANDOIS تشاندويزو وخادم كاتنبري وفي كلتا القضيتين الأخيرتين تم الحكم بالسجن على الضباط الذين أدخلوا هؤلاء الخدم إلى السجن[2] .

وفي عام ١٧٠٠م تم إقرار تشريع يجيز وضع بضائع أعضاء البرلمان تحت الحجز المطلق والمصادرة في فترة حل البرلمان ، أو تأجيله ، وبين فترة انتهاء دور الانعقاد وبدء الدور التالي ، وخلال تأجيل الجلسات التي تزيد فيها مدة التأجيل عن ١٤ يوماً . وفي القضايا المرفوعة ضد المدينين للتاج الملكي تم السماح بالتنفيذ ضد أعضاء البرلمان حتى في فترة انعقاد المجلس[3] .

---

(١) Erskin, previous reference, pp.84.

(٢) Erskin , previous reference, pp.89.

(٣) Erskin, previous reference, pp. 92.

ولقد أسيء استعمال امتياز عدم القبض بالنسبة لأتباع أعضاء البرلمان وخدمهم ، الأمر الذي أدى إلى صدور قانون ١٧٧٠ والذي قصر امتياز عدم القبض على أعضاء مجلسي البرلمان دون غيرهم (١) .

الفرع الثاني : نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية من حيث الإجراءات والوقائع .

لقد حددت الإجراءات الجنائية التي لا يجوز اتخاذها قبل عضو البرلمان في نطاق ضيق اقتصر على عدم جواز اعتقال عضو البرلمان في الدعاوى المدنية التي كانت تجيز الاعتقال وتقييد حرية المدين ضماناً لسداد المدين لما عليه من ديون (٢) .

وامتياز الحرية من الاعتقال كان دائماً محصوراً في القضايا المدنية دون القضايا الجزائية ؛ ففي قضية لاراك عام ١٤٢٩م تمت المطالبة بهذا الحق بكل القضايا عدا قضايا الخيانة والجناية أو إنتهاك الأمن .

وفي قضية THORPE أعلن القضاة أن الاستثناءات من نطاق امتياز عدم القبض تتمثل في قضايا الخيانة أو الجناية أو كفالة المحافظة على الأمن ، وهذا ما أكده اللوردات في تفسير لهم في ١٩٢٦/٤/١٨ بالقول من حق هذا المجلس أن لا نبيل يسجن أو يقيد بدون حكم أو أمر من المجلس ما لم يكن ذلك بسبب الخيانة أو الجناية أو رفض إعطاء كفالة المحافظة على الأمن (٣) .

---

(١) Phillips, previous reference, pp. 241.

(٢) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٦٢ .

(٣) Erskin, previous reference, pp. 104.

كما قرر مجلسي البرلمان أن امتياز عدم القبض لا يشمل كتابة ونشر الفتنة بطريق المطبوعات ، ويجب أن لا يسمح له أن يعيق الطريق الاعتيادي في مثل هذه القضايا [1] .

وهكذا فإن المجلس لن يسمح لنفسه بحماية عضو من أحكام القانون الجزائي ، ولعل ما يدعم هذا الرأي في استبعاد المواد الجزائية من نطاق هذا الامتياز تقرير لجنة الامتيازات البرلمانية في مجلس العموم البريطاني سنة ١٨٣١م والذي نص على جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضد الأعضاء في مواد الجنايات والجنح [2] .

وبالتالي فإن عضو البرلمان إذا ما ارتكب جريمة فإنه يوقف مثله مثل أي شخص [3] . ولقد استقرت التقاليد البرلمانية عند القبض على عضو البرلمان أن يتلقى المجلس وبشكل فوري المعلومات المتعلقة بأسباب القبض عليه أو حبسه ، ويكون لكل من مجلسي البرلمان الحق في طلب الإفراج عن العضو المحبوس [4] .

ونتيجة للتطور في التقاليد الدستورية أصبحت الحصانة البرلمانية حقاً أكثر منه امتيازاً برلمانياً ، فعندما يريد مجلس العموم أو مجلس اللوردات الإفراج عن أحد اعضائه فإنه يصدر أمراً صريحاً بذلك ولا يكتفي بابداء

---

(١) Erskin, previous reference, pp. 105.

(٢) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٦٢ .

(٣) Phillips , previous reference, pp. 242.

(٤) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٢٠ .

الرغبة ، ولقد استعمل هذا الحق مراراً وتكراراً من قبل مجلس العموم ، فلقد أفرج عن السيد ميلز عام ١٨٠٧م ، ومستر برتون سنة ١٨١٩م [١] .

وإصدار حكم الإدانة على عضو من أعضاء البرلمان قد يرتب قيام المجلس بإصدار قرار بطرده من المجلس ، وإن كانت هذه النتيجة ليست بالأمر الحتمي ، ففي قضية برانديت ديفلين عام ١٩١٩م ، أُدينت السيدة ديفلين بتهمة التحريض للهجوم على البوليس بقنابل البترول وحكم عليها بالسجن لمدة سنة وشهر ، ورغم ذلك لم تفقد عضويتها .

ولقد أوضحت لجنة الامتيازات البرلمانية في تقرير لها في عام ١٩٧٠ عن حقوق أعضاء البرلمان المعتقلين في السجون بأنه يجوز مثول عضو البرلمان المسجون إذا طلب المجلس ذلك رغم أنه لا يشترك في اجتماعات المجلس ، وأن توفر له من التسهيلات المعقولة ما يمكنه من متابعة شؤون دائرته الانتخابية [٢].

وفي العصور الماضية كان امتياز عدم القبض امتيازاً مهماً وضرورياً للأداء المناسب للبرلمان ، لأن الاعتقال كان في الغالب جزءً من عملية بدء الإجراءات المدنية بحق المدين لإجباره على سداد ديونه ، وبفضل الإصلاحات التي أُجريت على مرسوم المدينين عام ١٨٦٩م فقد هذا الامتياز الكثير من أهميته ولم يبق له مجال للانطباق إلاّ على حالات محددة كحالة عصيان أمر المحكمة [٣] ، الأمر الذي دفع لجنة الامتيازات البرلمانية عام ١٩٦٧ إلى

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٣٨٨ .

(٢) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٣٨٣ .

(٣) Phillips, previous reference, pp. 24.

التوصية بإلغائها .

الفرع الثالث: نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية من حيث الزمان.

من المستغرب جداً ، أن مدة تمتع أعضاء البرلمان بامتياز عدم القبض لم يتم تحديدها بشكل قاطع ، ولكن هناك بعض القواعد المرعية بالنسبة للوردات ، فشخص النبيل يتمتع بحصانة دائمة ما بقيت له القاب الشرف والنبالة ، والحصانة هنا من التقاليد القديمة والتي اعترفت بها القوانين المتعاقبة، حيث كان هناك امتياز إقطاعي قديم للأشراف ، يقوم على ما يفترضه القانون فيهم من أن لديهم على الدوام من الأملاك الخاصة ما يكفي دائماً للوفاء بما يترتب عليهم [1] .

والنبيلات كذلك يتمتعن بنفس حقوق النبلاء سواءً كنّ نبيلات بالميلاد أو بالمنح أو بالزواج ، ولكن إذا ما تزوجت نبيلة بالزواج من شخص عادي فإنها تفقد حقها في الحصانة . وأقر اللوردات بأن امتياز عدم القبض لا يتمتع به النبلاء والنبيلات الصغار ، والأرامل للنبلاء (مع الاحتفاظ بحقهم في النبالة) [2].

أما بالنسبة لأعضاء مجلس العموم فإن مدة تمتعهم بامتياز عدم القبض قد ذكرت في قوانين البرلمان، ولكنها لم تفسر أبداً ، ويذكر بلاكستون (BLACKSTONE) وآخرون -وهو الرأي السائد- بأن امتياز عدم القبض يتمتع به أعضاء مجلس العموم أثناء دور الانعقاد وخلال الأربعين يوماً التي تسبق بداية الدورة والأربعين يوماً التي تلي نهاية دورة البرلمان .

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٣٨٥ .

(٢) Erskin, previous reference, pp. 94.

ولكن هناك من يرى أن هذه المدة ليست أربعين يوماً قبل وبعد الانعقاد ويستشهدون على ذلك بقضية ايرل اتول والتي نكر اللوردات في تقريرهم بشأنها أن الامتياز يكون لمدة عشرين يوماً فقط قبل وبعد كل دورة ، وأما مطالبة مجلس العموم بأربعين يوماً فهو شيء يجب ألاّ يسمح به .

ولكن وبما أن مجلس العموم هو الذي يقر ما له من حقوق فالمطلوب إذن بعض السوابق لإظهار توجهه للمطالبة بمدة طويلة لهذه الحصانة ، ولكن وللأسف لا توجد مثل هذه السوابق .

ويعبر PRYNNE عن رأيه في مدة الحصانة بقوله « أنه لم تتم المطالبة بالمدى المحدد بموجب قانون البرلمان ومع ذلك فإن الاعتقاد العام يشير إلى أن هذا الحق يمتد إلى أربعين يوماً قبل وبعد دورة الانعقاد »[1] .

ولقد قررت المحاكم القانونية أن هذا الحق يسري حتى بعد حل البرلمان بوقت مناسب ومعقول للعودة للبيت ، ولم يتم أبداً تحديد هذا الوقت المناسب ولكن المطالبة العامة بعدم القبض ذهاباً وإياباً إلى البرلمان تمتد أيضاً لتشمل حل البرلمان وتأجيله دون التمييز بينهما[2] .

ولقد طرأت على الحصانة البرلمانية بعض التطورات بصدور عدة قوانين فلقد أعطى أحد هذه القوانين الحق لجميع الأشخاص في رفع الدعاوى واتخاذ الإجراءات القضائية أمام محكمة وستمنستر ومحكمة دوقية لانكستر نحو أي نبيل أو أي عضو من أعضاء البرلمان في المدة التي تقع خلال فترة الحل ، أو

---

(١) Erskin, previous reference, pp. 95.

(٢) Erskin, previouse reference, pp. 97.

بين نهاية دور الانعقاد وبدء الدورة الجديدة أو خلال مدة التأجيل إذا ما زادت على أربعة عشرة يوماً ولهاتين المحكمتين أن تفصلا في هذه الدعاوى وتصدرا فيهما الأحكام المشمولة بالنفاذ المعجل .

أما القانون الآخر فلقد اجاز رفع الدعاوى المتعلقة بالأموال غير المنقولة خلال فترة العطلة البرلمانية أو خلال مدة التأجيل إذا ما زادت عن أربعة عشر يوماً، وذلك أمام جميع المحاكم دون استثناء [1] .

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٣٨٧ .

الفصل الثالث

آثار الحصانة البرلمانية وزوالها

الفصـل الثالث
آثار الحصانة البرلمانية وزوالها

تمهيد وتقسيم :

تعرفنا فيما سبق على شقي الحصانة البرلمانية ، الأول والمتمثل في قاعدة موضوعية مفادها عدم مسؤولية عضو البرلمان عما يبديه من أفكار وآراء خلال أدائه لمهامه البرلمانية ، مهما تضمنت هذا الآراء من جرائم ذم وقدح . فهي ترفع عن هذه الآراء صفة الجريمة طالما أُبديت بمناسبة أداء عضو البرلمان لوظيفة البرلمانية [1] .

أما الشق الثاني والمتمثل في قاعدة إجرائية لا ترفع عن الفعل صفة الجريمة ولكنها تعني مجرد إرجاء إتخاذ إجراءات جزائية قبل أعضاء البرلمان حتى يأذن المجلس بذلك ، أو حتى تنتهي ولاية المجلس أو تتوفر حالة التلبس بالجريمة [2] .

وهذا الاختلاف في طبيعة كل شق من شقي الحصانة البرلمانية يسبب اختلافاً في آثارهما واحكامهما .

وسنتناول في هذا الفصل آثار الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها في مبحثين هما :

المبحث الأول : آثار الحصانة البرلمانية .

المبحث الثاني : زوال الحصانة البرلمانية الإجرائية .

---

(١) إبراهيم شيحا ، مرجع سابق ، ص ٤٥٣ .

(٢) بكر القباني ، مرجع سابق ، ص ٥٤٣ .

المبحث الأول
آثار الحصانة البرلمانية في الأردن وانجلترا

المطلب الأول : آثار الحصانة البرلمانية في الأردن :

بداية لا بد من الحديث عن آثار الحصانة البرلمانية الموضوعية والتي تعني عدم مسؤولية عضو مجلس الأمة عن أقواله وآرائه التي يدليها خلال ممارسته لأعمال وظيفته البرلمانية ، مهما تضمنت هذه الأقوال والآراء من سبٍّ أو قدح . وإنعدام المسؤولية هنا يشمل المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية ، فلا النيابة العامة تستطيع تحريك دعوى الحق العام ، ولا المضرور يستطيع المطالبة بالتعويض مادياً أو أدبياً عما أصابه من ضرر جراء السبِّ أو القذف والتحقير .

على أن عدم المسؤولية هذا غير محدد بدور من إدوار الإنعقاد أو بفصل تشريعي ، بل يمتد للأبد ، بحيث تمتنع مساءلة عضو مجلس الأمة حتى بعد حل المجلس أو إنتهاء مدته ، أو حتى إذا فقد عضو مجلس الأمة مقعده [1] ، بمعنى أنه يستفيد من أحكام الحصانة الموضوعية أعضاء مجلس الأمة الحاليين والسابقين واللاحقين ، فتمتنع مساءلتهم عن آرائهم وأقوالهم التي يدلون بها بمناسبة قيامهم بأعمالهم البرلمانية .

وإذا كان عضو مجلس الأمة غير مسؤول عما يبديه من آراء قد تشكل أفعال قذف أو تحقير بحق أشخاص أو هيئات ، فإن من تمسهم هذه الأقوال

---

(١) مصطفى أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٧٨ .

لا يتمتعون بأية حماية قانونية حقيقية أو إعتبارية ، حيث يمتنع عليهم حق الرد على ما يمسّهم ، أو التصحيح سواءً أكان ذلك داخل المجلس أو خارجه وذلك وفقاً لأحكام النصوص الدستورية والقانونية [1] والسبيل المفتوح أمامهم لمقاومة هذا القذف وللرد على الاتهامات الموجه اليهم أن يتبنى أحد أعضاء المجلس الآخرين قضيتهم ويثيرها في داخل المجلس ويتولى الرد [2] .

وإذا كان النائب لا يسأل جزائياً أو مدنياً عن آرائه وأفكاره في النطاق السابق الذي حددناه فإنه يمكن مساءلته تأديبياً أمام المجلس التابع له إذا تعدى حدوده المشروعة وتجاوز قواعد الخلق والأمانة البرلمانية [3] فعضو البرلمان مسؤول أمام محكمة تسمى محكمة الزملاء في المجلس . وهذا الأمر ترجمته الأنظمة الداخلية لمجلس الأعيان ومجلس النواب .

ففي النظام الداخلي لمجلس النواب نصت المادة ١٠٤ على أنه « لا يجوز مطلقاً أن يستعمل المتكلم الفاظاً نابية أو عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة المجلس أو رئيسه ، أو بكرامة الأشخاص أو الهيئات ، أو مساس بالنظام العام أو الآداب ، كما لا يجوز مطلقاً أن يأتي العضو أمراً مخلاً بالنظام » . وتقابلها المادة (٤٠) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان والتي نصت على أنه « لا يجوز للعضو المتكلم أن يستعمل عبارات غير لائقة أو فيها مساس بالأشخاص أو بالهيئات أو بالمصلحة العامة ، ولا أن يأتي أمراً مخلاً

---

(١) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٥ .

(٢) مصطفى أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٧٨ .

(٣) إبراهيم شيحا ، مرجع سابق ، ص ٤٥٣ .

بالنظام فإذا جاء بشيء من ذلك لفت الرئيس نظره » .

ثم جاءت المادة (١٠٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لتُفعل المادة السابقة بإعطاء رئيس المجلس الحق في منع المتحدث من متابعة كلامه إذا تعرض للملك بما لا يليق أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور ، أو تفوه بعبارات نابية بحق أحد النواب أو إحدى اللجان والكتل النيابية أو تعرض للحياة الخاصة للغير أو تعرض لتحقير الأشخاص والهيئات دون أن يكون قوله مدعماً بحكم قضائي قطعي ..... الخ ، وفي غير هذه الحالات لا يجوز منع المتحدث من الكلام إلاّ بإذن المجلس . وتقابلها المادة (٤٢) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان والتي أعطت لرئيس مجلس الأعيان الحق في طلب منع عضو المجلس من متابعة كلامه إذا ما استمر في إخلاله بالنظام بعد لفت نظره مرتين .

وإذا مُنع عضو المجلس من الكلام بموجب قرار المجلس ، ولم يرضخ لهذا القرار، جاز للرئيس أن يطلب عند إستمراره في الكلام من المجلس إخراجه من قبة البرلمان وحرمانه من الإشتراك في أعمالها ، وعدم إثبات شيء مما قاله في المحضر، وإعتباره غائباً ، [المادة (١٠٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، المادة (٤٤) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان] .

على أن عدم تنفيذ عضو البرلمان لقرار المجلس بحرمانه من حضور الجلسة طوعاً ، سيعطي الحق لرئيس المجلس في إيقاف أعمالها واتخاذ الوسائل اللازمة لتنفيذ قرار المجلس . وقرار الحرمان هذا يمتد تلقائياً إلى الجلسات الثلاثة التالية (المادة (١٠٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب) ، أو

يمتد لمدة اسبوعين ، (المادة (١٠٨) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان) ، على أنه لعضو مجلس النواب الذي حرم من الاشتراك في أعمال الجلسة أن يطلب وقف هذا القرار ، وذلك بإعلان أسفه واعتذاره الخطي الذي يتلى في أول جلسة تالية (المادة (١١٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب) .

ويبدو أن هذه الجزاءات التأديبية هي جزاءات بسيطة وضعيفة الأثر وغير رادعة ، إذا ما قورنت بالجزاءات التأديبية التي تملكها المجالس البرلمانية الأخرى كالبرلمان الإنجليزي الذي يملك إيقاع عقوبات الطرد من المجلس والحبس . وقد يخشى من بساطة العقوبات التأديبية في أنظمتنا الداخلية أن لا تحقق هذه العقوبات الأهداف المرجوة منها مما قد يشجع عضو البرلمان على عدم احترام قواعد العمل البرلماني وقدسيته ، ولهذا نأمل أن يعاد النظر بهذه الجزاءات لتكون أكثر جدية وفعالية [1] .

أما بالنسبة للحصانة البرلمانية الإجرائية فإنها لا تتعلق إلاّ بالأفعال التي لا تدخل ضمن نطاق النشاط البرلماني المغطى بمقتضى مبدأ الحصانة البرلمانية الموضوعية أي أنه تشمل الجرائم العادية جميعها [2] .

فالحصانة البرلمانية الإجرائية قاعدة شكلية تتمثل في عدم جواز إتخاذ إجراءات جزائية –في غير حالة التلبس– بحق عضو مجلس الأعيان ومجلس النواب إلاّ بعد الحصول على إذن المجلس التابع له ، فهي لا تؤدي إلى إباحة الفعل أو العفو من العقاب ، فلا تتعرض لطبيعة الفعل وإنما تقف عند حد

(١) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٧٠ .

(٢) أنور الخطيب ، مرجع سابق ، ص ٤٠٣ .

حماية عضو البرلمان من تطبيق قانون الإجراءات عليه ريثما يتم الحصول على إذن المجلس[١] .

فالأثر المترتب على هذه الحصانة إذن يقتصر على تأخير إتخاذ بعض الإجراءات الجزائية في غير حالة التلبس – وتعليق إتخاذها على إذن المجلس الذي ستتاح له الفرصة بذلك للتأكد من جدية طلب رفع الحصانة وعدم وجود أسباب كيدية أو انتقامية وراءه [٢] . دون أن يكون لهذه الحصانة أثر على الدعاوى المدنية ، إذ يجوز مخاصمة أعضاء مجلس الأمة أمام المحاكم المدنية لتحصيل الديون أو المطالبة بالتعويض عن الضرر المترتب عن أعمال عضو مجلس الأمة وأفعاله غير الداخلة بنطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية [٣] .

وإذا ما إتخذت رغم هذه الحصانة إجراءات التوقيف والمحاكمة قبل عضو مجلس الأمة في أوقات سريان الحصانة ، وكان القائم على هذه الإجراءات سيء النية ، فإن ذلك لا يترتب عليه أي أثر في ظل القانون الأردني، عدا المسؤولية الإدارية أو التأديبية تجاه من قام بمثل هذا الإجراء ، وهو ما يمثل ثغرة في أحكام الحماية الجنائية للحصانة البرلمانية من كل صور الإنتهاك[٤] .

في حين أن بعض التشريعات الجزائية قد وضعت نصاً واضحاً يعالج

---

(١) إسماعيل مرزه ، مرجع سابق ، ص ٢٥٣ .

(٢) بكر القباني ، مرجع سابق ، ص ٥٤٤ .

(٣) أنور الخطيب ، مرجع سابق ، ص ٤٠٣ .

(٤) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٩٨ .

هذه النقطة ويفرض جزاءً رادعاً كقانون العقوبات الفرنسي والذي اعتبر في المادة (١٢١) منه كل ضابط بوليس قضائي ، أو عضو من أعضاء النيابة العامة أو القضاة مذنباً ومعاقباً بالحرمان من الحقوق المدنية إذا أصدر أمراً أو اتخذ قراراً باتهام وزير أو عضو برلمان دون تصريح مسبق ، باستثناء حالة التلبس بالجريمة [١] .

أما بالنسبة للإجراء المخالف نفسه فإنه يعتبر إجراءً باطلاً بطلاناً مطلقاً يجوز أن يتمسك به كل صاحب مصلحة لتقريره في أية مرحلة من مراحل الدعوى [٢] .

فإذا أُحيل العضو للمحكمة الجزائية توجب عليها في حالة عدم رفع الحصانة عنه أن ترفض الفصل في الدعوى ، أي أن تحكم بعدم قبول الدعوى دون أن يكون لها أن توقف الفصل في الدعوى إلى أن يأذن المجلس برفع الحصانة [٣] .

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٣٥٩ .

(٢) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ١٠٠ .

(٣) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ١٠١ .

المطلب الثاني : آثار الحصانة البرلمانية في انجلترا

تبعاً لإمتياز حرية الكلام (THE FREEDOM OF SPEECH) والذي سبق وبينا حدوده ونطاقه ، فإنه لا يمكن رفع دعوى أو توجيه إتهام ضد عضو من أعضاء البرلمان بسبب كلمات قيلت أو استخدمت خلال مجريات الإجراءات البرلمانية، فلا يمكن مقاضاة عضو أو تهديده بالمقاضاة بسبب التحريض أو بسبب خرق التشريعات الخاصة بالأسرار الرسمية ، ولربما عوملت المقاضاة أو التهديد بالمقاضاة من قبل المجلس كخرق لامتيازاته [1] ، وهذا ما أكدته محكمة (THE COURT OF QUEEN'S BENCH) في قضية واسن ضد والتر (WASON V. WALTER) بقولها « أن التصريحات التي تصدر عن أعضاء البرلمان محصنة ضد الإجراءات المدنية والإجراءات الجزائية » [2] .

وهذا يعني أن حماية أعضاء البرلمان بسبب كلمات قالوها في أداء مهامهم البرلمانية تمتد في نطاقها لتشمل المسؤوليتين الجنائية والمدنية ، حتى أن الأعضاء لا يمكن أن يقاضوا بسبب مؤامرة لإطلاق تصريحات غير صادقة في البرلمان قصد منه إلحاق الأذى بطرف ثالث ، إلاّ أن ذلك لا يمنع بأي حال من الأحوال مساءلة العضو مساءلة تأديبية [3] . وإذا ما أُحيل الأمر في هذه الحالات إلى المحكمة الجنائية توجب عليها أن تقر بأن العضو كان

---

(١) Smith, previous reference, pp.318.

(٢) Philllips , previous reference, pp .236.

(٣) Wade and phillips, previous reference, pp .200.

تحت حماية الامتياز [١] .

أما بالنسبة لامتياز عدم القبض (THE FREEDOM FROM ARRERT) فإن التاريخ العام لهذا الامتياز يظهر ميلاً إلى تضييق نطاقه وحدوده [٢] ، إذ أن أثره ينحصر في عدم الاعتقال في القضايا المدنية دون أن يكون له أثر على الدعاوى الجنائية [٣] فليس لامتياز عدم القبض أثر في جرائم الخيانة ، والجنحة التي تستوجب التوقيف وخرق السلم .

وعند ارتكاب عضو من أعضاء البرلمان لجريمة فإنه يوقف مثله مثل أي مواطن آخر ، وإذا حكم عليه بالإدانة ، يتعين إشعار المجلس التابع له ، الأمر الذي قد يرتب طرده من عضوية المجلس . وليس للعضو المسجون في مثل هذه الحالة أية امتيازات خاصة [٤] .

أما بالنسبة للقضايا المدنية ، فإن امتياز عدم القبض ينحصر أثره في منع اعتقال أعضاء البرلمان بسبب هذه القضايا في فترة حددناه سابقاً . وبفضل الإصلاحات التي أجريت على الإجراء المدني في القرن التاسع عشر ، وإلغاء الحبس عن الدين بموجب مرسوم المدينين ١٨٦٩م ، فإن هذا الامتياز قد فقد الجزء الأكبر من أهميته ولا ينطبق الآن إلاّ على بعض القضايا

---

(١) Smith , previous reference, pp .319.

(٢) Wade and Phillips, previous reference, pp.199.

(٣) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٣ .

(٤) Phillips, previous reference, pp. 242.

كعصيان أمر صادر من المحكمة [1] الأمر الذي دفع لجنة الامتيازات البرلمانية في عام ١٩٦٧ إلى التوصية بضرورة إلغاء هذا الامتياز ولكن هذه التوصية لم تنفذ بعد [2] .

وإذا كان عضو البرلمان في امتياز حرية الكلام غير مسؤول مدنياً أو جزائياً عن أية أقوال تعتبر داخلة ضمن نطاق هذا الامتياز ، إلاّ أن هذا لا يعني أن يقول أي شيء مهين للمجلس ، بمعنى أن العضو يخضع للرقابة من قبل المجلس نفسه تحت طائلة المسؤولية التأديبية [3] .

وإذا كانت حرية الكلام ، وحرية وعدم القبض هما من الامتيازات التي يتمتع بها البرلمان الإنجليزي ، فإن لكل من مجلسي هذا البرلمان الحق في تفعيل هذه الامتيازات وحمايتها ومعاقبة أولئك الذين يخرقونها أو يوجهون الإهانة للمجلس. وهذه الامتيازات كما نعرف محددة ، ولكن إهانة المجلس يمكن أن تكون أي شيء يلحق الأذى بكرامة المجلس أو بسلطته [4] مثل الكتابات التشهيرية أو تلك التي تنقص من الاحترام الواجب للمجلس أو لأعضائه أو عدم إطاعة أوامر المجلس ، ولذلك فإن سلطة توقيع الجزاء من قبل المجلس بسبب الإهانة هي سلطة تقديرية للمجلس نفسه ، ويمكن التعامل مع عمل معين على أنه انتهاك لحرمة المجلس وإن لم توجد سابقة له . وخرق

---

(١) Philip, previous reference, pp. 241.

(٢) Yardley, previous reference, pp. 27.

(٣) Erskin, previous reference, pp. 81.

(٤) Yardley, previous reference, pp. 28.

الامتياز هو كذلك إهانة للمجلس ولكن ليس كل إهانة للمجلس هي خرق لامتياز [(١)] .

وبمعنى آخر فإن البعض يستعملون عبارة خرق الامتياز على أنها مرادفة لإهانة المجلس ، ولكن هذا الاستخدام مربك ، ذلك أنه خرق الامتياز هو بشكل أو بآخر يشكل إهانة للمجلس ، إلاّ أنه من الواضح أن الشخص الذي يحكم عليه بأنه أهان المجلس قد لا يكون قد خرق امتيازاً من امتيازاته القائمة [(٢)] كما هو الحال في قضية أليغان (ALLIGHAN) ١٩٤٧ وأليغان هو عضو في البرلمان قام بكتابة موضوع في صحيفة يذكر فيها أن المعلومات السرية باجتماعات الكتل البرلمانية كانت تنقل من الأعضاء إلى الصحف وذلك لقاء المال أو تحت تأثير المشروبات الروحية [(٣)] . ولقد قررت لجنة الامتيازات أن نشر هذا المقال يشكل إهانة للمجلس ولكنه لا يشكل خرقاً لامتياز ، وإهانة المجلس مثل إهانة المحكمة ذات مفهوم واسع فضفاض [(٤)] .

وصلاحية المجلس بتوقيع العقاب لانتهاك حرمته والتي مورست منذ منتصف القرن السادس عشر ، هي صلاحية قضائية وليست صلاحية تشريعية ، وهي موروثة لمجلس البرلمان الإنجليزي . وثمة نقاش حاد يدعو لإعطاء صلاحية العقاب هذه للمحاكم ، خصوصاً عندما يتعلق الأمر

---

(١) Philips, previous reference, pp. 244.

(٢) Wade and Philips, previous reference, pp. 206.

(٣) Phillips,previous reference, pp. 246.

(٤) Wade and Phillips, previous reference, pp. 206.

بالأشخاص الغرباء الذين نسبت إليهم أمور قيلت أو وقعت خارج البرلمان [1] .

ولعل هذا التوجه يبدو واضحاً في توصية للجنة الامتيازات البرلمانية عام ١٩٦٧ والتي رأت بأنه يتوجب على المجلس ألاّ يمارس صلاحياته القضائية الواجب استخدامها إلاّ عندما يكون المجلس مقتنعاً بأن ذلك ضروري لتأمين حماية معقولة للمجلس ولأعضائه [2] .

وما يهمنا هنا هو خرق الامتياز البرلماني (THE BREAK OF PRIVILEGE) ، وبالأخص خرق امتيازي حرية الكلام وعدم القبض ؛ ومن الأمثلة على خرق هذين الامتيازين رشوة عضو أو الضغط عليه للقيام بواجباته على نحو معين أو التحريض على اتخاذ إجراءات قضائية ضده [3] .

أما عن إثارة شكوى خرق الامتياز ، فإن هذه الشكوى قد تثار في المجلس من قبل رئيس المجلس أو عن طريق تقرير للجنة من المجلس ، إلاّ أنه غالباً ما تثار من قبل أحد الأعضاء في نهاية الوقت المتاح للأسئلة ، ومن ثم يكون لدى رئيس المجلس ٢٤ ساعة لدراسة فيما إذا كان هناك شبهة خرق لامتياز ، فإذا قرر ذلك أحيل الأمر للجنة الامتيازات البرلمانية والتي تتألف من ممثلين للأحزاب الممثلة في البرلمان [4] . ولهذه اللجنة أن تطلب حضور الشهود، وإبراز الوثائق ، ويعتبر رفض الامتثال لأوامرها إهانة للمجلس ؛ إلاّ أن

---

(١) Phillips, previous reference, pp. 244.

(٢) Wade and Phillips, previous reference, pp. 206.

(٣) Philips, previous reference, pp. 245.

(٤) Wade and Phillips, previous reference, pp. 210.

الممارسة العملية جرت بعدم قيام هذه اللجنة بإعطاء الحق لمن قدمت ضده الشكوى في التمثيل القانوني . كما في قضية ستراوس حيث أدانت لجنة الامتيازات المدعى عليهم دون الاستماع إليهم [١] .

ولقد أوصت لجنة الامتيازات البرلمانية في عام ١٩٦٧ بإجراء تحسينات على إجراءات شكوى خرق الامتياز ، بحيث أن الشكوى يجب أن لا توجه لرئيس المجلس إلاّ في حالات وجود سلوك غير مناسب أو غير نظامي في المجلس أو في قاعة من قاعاته ، وفي غير هذه الحالات يجب أن توجه الشكوى لكاتب لجنة الامتيازات . وللجنة أن توصي للمجلس بالإجراء المناسب، ولقد أوصت هذه اللجنة ايضاً بضرورة إعطاء الأشخاص المدعى عليهم في الشكوى المعروضة على اللجنة الفرصة للحضور القانوني والرد على الشكوى [٢] .

هذا وقد أحيلت هذه التوصيات إلى لجنة أخرى في عام ١٩٧٦/١٩٧٧، تلك اللجنة التي لم تدرس إجراء تعديل مبدئي على الشكوى وإنما اقترحت ضرورة أن تتم إثارة الشكوى بأقرب وقت ممكن بدلاً من أقرب فرصة ممكنة [٣] .

وقد تجد لجنة الامتيازات أن شكوى ما قدمت إليها وتوصي بعدم اتخاذ

(١) Smith, previous reference, pp. 327.

(٢) Phillips, previous reference, pp. 249.

(٣) Phillips, previous reference, pp. 250.

إجراءات قانونية [1] ، وقد يقرر المجلس بناء على توصية اللجنة طرد عضو البرلمان نتيجة لخرقه الامتياز ، ويكون ذلك بمثابة إعلان عن عدم الملاءمة للمجلس أكثر منه عقوبة تأديبية ، وقد يقرر المجلس سجن العضو أو الغريب الذي خرق الامتياز ، وتنفذ هذه العقوبة على العضو بفرض الإقامة عليه في برج الساعة ، أما الغريب فإنه يسلم ليوضع في أحد سجون المملكة ، وتصدر المذكرة من قبل رئيس المجلس ، ولا يجوز استمرار السجن إلى ما بعد نهاية الدورة ، غير أنه يجوز للمجلس أن يقرر إعادة الشخص الذي قرر انتهاكه لامتياز إلى السجن بعد بدء الدورة . هذه الصلاحية لم تستخدم منذ عام ١٨٨٠م [2] .

ويمكن أن توصي اللجنة بالتأنيب أو التحذير وهذان الجزاءان هما من أبسط الجزاءات ، حيث يقوم الرئيس بتأنيب المذنب وتحذيره [3] .

أما عن عقوبة الغرامة فإن مجلس العموم لم يستعمل هذه العقوبة منذ قضية وايت ١٦٦٦م ، ومن المشكوك فيه فيما إذا كان مجلس العموم يملك الصلاحية التامة لفرض الغرامة ، فقد أنكر عليه اللورد مانفيلد هذه الصلاحية. أما مجلس اللوردات فقد فرض الغرامة مراراً وتكراراً [4] .

---

(١) Smith, previous reference, pp. 327.

(٢) Phillips, previous reference, pp. 287.

(٣) Phillips, previous reference, pp. 298.

(٤) Smith, previous reference, pp. 328.

وفي الوقت الحالي يميل المجلس إلى تقييد استخدام صلاحياته تلك ، ففي قضية خرق بسيط للامتياز ، نجد أن المجلس يقرر عدم اتخاذ المزيد من الإجراءات . فلقد قررت لجنة الامتيازات في عام ١٩٧٥م بأن يحرم محرر مجلة الأكومونمست من الوصول إلى البرلمان لمدة ستة أشهر ، فصوّت المجلس على عدم اتخاذ المزيد من الإجراءات [١].

(١) Wade and Phillips, previous reference, pp. 210.

المبحث الثاني
زوال الحصانة البرلمانية الإجرائية

الحصانة البرلمانية الموضوعية قاعدة موضوعية دائمة ونهائية بحيث أنه لا يجوز أن يؤاخذ نائب سابق بأي حال من الأحوال عما أبداه من آراء وأقوال بمناسبة قيامه بعمله البرلماني [1] . أما الحصانة الإجرائية فإنها تجمد بعض الإجراءات الجزائية ضد عضو البرلمان حتى يزاح الحاجز القانوني لهذه الحصانة إما لتوافر حالة الجرم المشهود ، أو لصدور الإذن بذلك من المجلس المختص ، أو لانتهاء ولاية المجلس ، أو لعدم وجود دورة انعقاد [2] .

وسنسلط الضوء على أسباب زوال الحصانة البرلمانية الإجرائية في الأردن على اعتبار عدم وجود آلية لرفع هذه الحصانة في إنجلترا (THE FREEDOM FROM ARREST) ، حيث أن عضو البرلمان لا يفقد هذا الامتياز إلاّ بإنتهاء مداه الزمني والذي سبق وحددناه في مبحث سابق .

وسندرس أسباب زوال الحصانة البرلمانية الإجرائية في الأردن من خلال ثلاثة مطالب هي :

المطلب الأول : حالة التلبس بالجريمة .

المطلب الثاني : صدور الإذن من المجلس المختص .

المطلب الثالث : إنتهاء المدى الزمني للحصانة .

---

(١) حسن الحسن ، مرجع سابق ، ص ١٧٧ .

(٢) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٣٢ .

المطلب الأول : حالة التلبس بالجريمة :

لقد استثنى المشرع الدستوري الأردني حالة التلبس بالجريمة من أحكام الحصانة البرلمانية الإجرائية وذلك بمقتضى نص المادة ٨٦ والتي جاءت « لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة إجتماع المجلس ... ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً » .

مع الإشارة هنا إلى أن التلبس في هذا النطاق يشمل التلبس بالجريمة سواءً أكانت جناية أو جنحة أو مخالفة ، ذلك أن المُشرع عندما استعمل تعبير (التلبس بجريمة جنائية) لم يقصد الجناية بمعناها الدقيق المعروف ، وإنما قصد بها الجريمة بشكل عام ، ونتمنى هنا على مشرعنا الدستوري أن يستعمل عند تعديله لهذه المادة كلمة « الجريمة » بدلاً من استعماله التعبير السابق[1] .

ويرى الفقه الغالب أن المرجع في تحديد مفهوم التلبس وحالاته إنما مرده في الدرجة الأولى إلى قانون الإجراءات الجزائية [2] ، فالمادة (٢٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني عرفت الجرم المشهود بقولها :

(١ - الجرم المشهود هو الجرم الذي يشاهد حال ارتكابه أو عند الإنتهاء من ارتكابه.

٢ - ويلحق ايضاً الجرائم التي يقبض على مرتكبيها بناء على صراخ الناس

---

(١) محسن خليل ، مرجع سابق ، ص ١٤٧ .

(٢) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٨٣ .

إثر وقوعها أو يضبط معهم أشياء أو أسلحة أو أوراق يستدل منها أنهم فاعلوا الجرم وذلك في الأربع والعشرين ساعة من وقوع الجرم ، أو إذا وجدت بهم في هذا الوقت آثار أو علامات تفيد ذلك .)

ومن نص هذه المادة يتبين أن الجرم يعتبر مشهوداً في حالات أربع هي:

١ - مشاهدة الجرم حال ارتكابه : وهذا هو التلبس الحقيقي ، حيث تتم مشاهدة الجريمة أثناء ارتكاب الركن المادي المكون لها سواءً أكان ذلك وقت ارتكاب السلوك الجرمي أو وقت حصول النتيجة الجرمية .

٢ - مشاهدة الجريمة عند الانتهاء من ارتكابها : وهذه الحالة حالة اعتبارية للجرم المشهود ، فلا تتم فيها مشاهدة الجريمة أثناء اقتراف الفعل المادي المكون لها وإنما عند الإنتهاء منه كمشاهدة المجني عليه ينزف دماً .[١]

٣ - القبض على مرتكب الجرم بناء على الصراخ : وهي ايضاً حالة اعتبارية فموظف الضابطة العدلية لم يشاهد الجريمة أثناء وقوعها بل شاهد فاعلها والناس يتبعونه بالصراخ .

٤ - حالة اعتبارية تتحقق بضبط الجاني خلال ٢٤ ساعة من وقوع الجرم ومعه من الأوراق والأسلحة ما يستدل على أنه مرتكب لهذا الجرم [٢].

وإذا كان الاتجاه الغالب يرى أن مفهوم التلبس يجب أن يفسر وفقاً

---

(١) حسن جوخدار ، مرجع سابق ، ص ٣٣ .

(٢) حسن جوخدار ، مرجع سابق ، ص ٣٤ .

للنصوص الجنائية [1] ، إلاّ أنه من الفقهاء من يرى أن مفهوم التلبس في القانون الدستوري هو أكثر ضيقاً منه في القانون الجنائي ، لذا فإن التلبس هنا يجب أن يقتصر على التلبس الحقيقي ، دون التلبس الحكمي أي أن يقتصر الأمر على الحالة الأولى من حالات التلبس [2] ويترك أمر الحالات الأخرى للبرلمان ليقرر فيها توافر التلبس من عدمه [3] .

وهنا لا بد من الإشارة إلى وجود اتجاه جديد يدعو للتوسع في مفهوم حالة التلبس بالجريمة ليشمل حالة الجريمة المستمرة ، ويظهر هذا التوجه في قضية نواب مدغشقر ١٩٤٧ ، هؤلاء النواب الذين أتهموا بأنهم وراء إثارة الشغب والفتن في مدغشقر ، ووفقاً لهذا الاتجاه لم يعد التلبس قاصراً على الحالات السابقة بل شمل ايضاً حالة الجرم المستمر حتى ولو كان هناك فاصل زمني طويل بين وقت إقتراف الفعل ووقت القاء القبض [4] .

وأرى هنا أنه ما دام أن المشرع قد أورد حالات التلبس على سبيل الحصر فإنه لا مجال على الإطلاق لاضافة حالة جديدة ، أو القياس على الحالات الموجودة .

وتتجلى الحكمة من استثناء حالة التلبس بالجريمة من أحكام الحصانة البرلمانية الإجرائية في ضرورة عدم ضياع معالم الجريمة والمحافظة عليها

---

(١) محمود مصطفى ، مرجع سابق ، ص ٨٣ .

(٢) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٣٧٢ .

(٣) حسام الدين احمد ، مرجع سابق ، ص ٨٤ .

(٤) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٤١ .

وبالأخص أدلة الإثبات الأمـر الذي يستدعي إتخاذ الإجراءات الجزائية على الفور ودون تأخير[1]، وكما أنه في هذه الحالة تنتفي شبهة التعسف السياسي [2] فلا تثـور أية شبهة حـول تلفيق السلطة التنفيذية أو كيدها لعضو البرلمان [3] ، أي أن الحكمة من تقرير الحصانة البرلمانية الإجرائية تنتفي في هذه الحالة .

إلاّ أن جانباً من الفقه يرى أن مثل هذا التبرير لا يكفي سنداً لاستثناء حالة التلبس من أحكام الحصانة ، وأن الأساس الصحيح يتمثل في المحافظة على النظام العام [4] ، ذلك أن الموقف والذي تتوفر فيه حالة التلبس بحق عضو البرلمان وأثارة شعور الناس بما رواه لا يحتملان أي تأخير أو تسويف في القبض على المتهمين ، ويصبح الأمر انكاراً كاملاً للعدالة إذا ما تم القبض على شركاء عضو البرلمان في الجريمة دون القبض عليه بحجة أنه يتمتع بالحصانة البرلمانية على الرغم من إمكانية كونه مدبر الجـرم والقائم على تنفيذه[5] ، ومثل هذا الأمر إنما هو استفزاز صارخ لشعور الرأي العام [6] .

وإذا ما تم القبض على عضو البرلمان في حالة التلبس بالجريمة ، فهل يلزم لاستمرار إجراءات القبض وإجراءات المحاكمة صدور إذن من المجلس

---

(١) إبراهيم شلبي ، تطور النظم السياسية والدستورية في مصر ، ص ٣٦٨ .

(٢) محمود نجيب حسني ، مرجع سابق ، ص ٦٦ .

(٣) فؤاد النادي ، مرجع سابق ، ص ١٦١ .

(٤) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٧٩ .

(٥) مصطفى ابو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٨٤ .

(٦) منير العجلاني ، مرجع سابق ، ص ٣٦٥ .

التابع له ؟

قد يبدو الأمر للوهلة الأولى غير مدعاة للتساؤل على اعتبار أن القبض هو أشد جسامة من المحاكمة ، فمن يملك الأكثر يملك الأقل وبالتالي فإنه لا حاجة تستلزم صدور إذن المجلس لاستمرار هذه الإجراءات [1] .

إلاّ أن أغلب الفقه يرى ضرورة الحصول على إذن البرلمان لاستمرار هذه الإجراءات ذلك أن البرلمان لن يتردد في رفع الحصانة عن العضو المتهم إذا تبين له توافر عنصر الجدية وانتفاء الكيد والتلفيق [2] .

أما في الدستور الأردني ، فمثل هذا التساؤل غير مطروح في ظل صراحة النص الدستوري الذي أجاز في حالة التلبس اتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة ابتداءً بحق عضو البرلمان دون حاجة لإذن المجلس . فلقد وردت عبارة « .... ما لم يقبض عليه في حالة التلبس ....» بمعنى أنه بمفهوم المخالفة يجوز اتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة قبل عضو مجلس الأمة دون حاجة لإذن المجلس في حالة التلبس بالجريمة [3] .

على أن المشرع الدستوري قد أوجب على السلطة التنفيذية في حالة القبض على عضو مجلس الأمة متلبساً بجريمة ضرورة إخطار المجلس فوراً بما اتخذ من إجراءات قانونية مشفوعة بالإيضاح اللازم .

---

(١) عقل مقابلة ، مرجع سابق ، ص ٣٧٢ .

(٢) مصطفى كامل ، مرجع سابق ، ص ٣٦٩ .

(٣) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٨٠ .

وبذا فإنه في حالة توافر أية حالة من حالات التلبس السابقة الذكر بحق عضو مجلس الأمة ، فإنه ليس هناك ما يمنع من اتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة قبل عضو البرلمان دون حاجة لاستئذان المجلس التابع له ذلك العضو ، فالأمر كله يعتبر خارج نطاق الحصانة البرلمانية .

المطلب الثاني : صدور الإذن من المجلس المختص :

في حالة ارتكاب عضو مجلس الأمة لجريمة ما في وقت انعقاد المجلس، فإنه لا سبيل لاتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة بحق هذا العضو إلاّ بعد الحصول على إذن المجلس المختص وذلك بمقتضى نص المادة (٨٦) من الدستور .

ووفقاً للمادتين (١٠١) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان و (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، فإن طلب إذن رفع الحصانة البرلمانية بهدف إتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة بحق عضو مجلس الأمة يقدم من رئيس الوزراء ، على أن يكون هذا الطلب مرفقاً بمذكرة تتضمن نوع الجرم المنسوب إلى العضو ومكانه وزمانه وأدلة إثباته .

وبمجرد وصول طلب الإذن لرئيس المجلس «سواء أكان مجلس الأعيان أو مجلس النواب » ، فإن على الرئيس أن يحيل الطلب على اللجنة القانونية لفحصه والنظر فيه وتقديم تقرير عنه ، حيث أوجب النظام الداخلي لمجلس النواب على اللجنة القانونية ضرورة تقديم تقريرها خلال مدة لا تتجاوز اسبوعين من تاريخ إحالة الطلب للجنة ، وإذا لم تقدم اللجنة القانونية تقريرها خلال هذه المدة ، جاز للمجلس البت في موضوع الطلب دون حاجة لانتظار

تقرير اللجنة ، كل ذلك خشية تعطيل الإجراءات الجزائية وتأخيرها .

على أن مهمة اللجنة والمجلس تالياً في ظل مبدأ الفصل بين الهيئات تقتصر على قبول طلبات رفع الحصانة أو رفضها دون تبرير قرار الموافقة أو الرفض [1] فمهمة اللجنة مهمة سياسية لا قضائية ، فهي لا تجري تحقيقاً قضائياً ولا قانونياً تهدف من خلاله التحقق من توافر أركان الجريمة المنسوبة لعضو المجلس ، فهذا شأن من شؤون السلطة القضائية بل تقتصر مهمتها على التأكد من جدية الطلب وعدم كيديته [2] ، بمعنى أن يكون الباعث على طلب رفع الحصانة بعيداً كل البعد عن انتزاع عضو مجلس الأمة والحيلولة بينه وبين حضور جلسات المجلس [3] . وهذا ما أوضحته المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها « ليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة وإنما يقتصر دوره على الإذن باتخاذ الإجراءات القانونية أو الإستمرار فيها متى تبين له أن الغرض منها ليس التأثير على النائب لتعطيل عمله النيابي).

وكما أنه لا بد للجنة وبالتالي للمجلس أن يأخذا بعين الاعتبار عند إتخاذ قرارهما بشأن طلب رفع الحصانة خطورة الجرم المنسوب إلى عضو مجلس الأمة فإن كان الأمر مجرد ضرر يسير وليس بتلك الدرجة من الخطورة فليس هنالك ما يمنع من الانتظار حتى نهاية الدورة [4] ، بمعنى أن تكون التهمة

---

(١) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٨٩ .

(٢) وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٥٥ .

(٣) مصطفى ابو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٩٣ .

(٤) منير العجلاني ، مرجع سابق ، ص ٣٦٣ .

الموجهة لعضو المجلس مساوية في جسامتها وخطورتها للمساس بالامتياز الأدبي لأعضاء مجلس الأمة [1] .

وبعد إكمال اللجنة القانونية تقريرها يحيل الرئيس التقرير على المجلس بأسرع وقت ممكن ، المادة (١٠٣) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان ، أو في جلسة تالية ، (المادة (١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب) ، ولا بد من الاستمرار في مناقشة موضوع طلب رفع الحصانة حتى الفصل فيه ، فإذا وجد المجلس أن لهذا القرار ما يبرره قرر رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية عن عضو المجلس بأكثريته المطلقة .

وهنا تثار مسألة غياب العضو المطلوب رفع الحصانة البرلمانية عنه عن جلسة مناقشة طلب الإذن ، فهل يستمر المجلس في المناقشة ويتخذ قراراً أما لا بد من الانتظار حتى حضور ذلك العضو ؟

يرى البعض أن التقاليد البرلمانية قد جرت في هذه الحالة إلى أن عضو البرلمان الغائب يحتفظ بحقه في الرد وشرح وجهة نظره في الجلسة التالية [2] .

بينما يرى البعض أنه لا بد من التمييز بين ما إذا كان عضو البرلمان على علم بجدول أعمال المجلس وكان طلب رفع الحصانة عنه مدرج في هذا الجدول وليس هناك عذر جدي للتغيب ، فإنه ففي هذه الحالة يستمر المجلس في مناقشة الموضوع وإتخاذ قرار فيه دون وجود حاجة للتأجيل . أما إذا كان العضو لا يعلم بجدول أعمال المجلس وأن موضوع طلب رفع الحصانة عنه

---

(١) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٩١ .

(٢) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٤٧ .

مدرج في هذا الجدول ، أو أنه لديه عذر جدي للتغيب ، فإنه لا بد من تأجيل المناقشة في هذا الطلب إلى جلسة تالية [1] .

ويعتبر هذا الرأي الأخير أكثر عدالة ، ذلك أن الاستماع لأقوال عضو المجلس ضروري ليتمكن من الإدلاء بأقواله والدفاع عن نفسه . كما أنه لا بد من الإشارة إلى عضو البرلمان قد يقدم ابتداءً طلباً لرفع الحصانة عنه حتى ولو لم يطلب أحد ذلك ليدفع عنه كل الشكوك والتهم [2] .

وهنا نسجل تمنياتنا على المشرع الدستوري بضرورة إضافة نص في النظام الداخلي للمجلس يوجب على اللجنة القانونية المختصة بنظر طلبات رفع الحصانة ابتداءً أن تستمع لأقوال النائب المطلوب رفع الحصانة عنه ، ففي ذلك توضيح لأمور قد تخفى عن أعضاء اللجنة تتجلى في الظروف والأسباب السياسية التي قد تكون الدافع وراء هذا الطلب .

وإذا تلقى المجلس طلباً لرفع الحصانة يتضمن عدة جرائم منسوبة لأحد النواب كان له أن يعتبرها كلاً لا يتجزأ ويتخذ بشأنها جميعاً القرار المناسب ، وأما أن يفصل بينها فيقبل البعض ويرفض البعض الآخر . وقد يتلقى المجلس كذلك طلب رفع الحصانة عن عدد من أعضاء البرلمان في وقت واحد فله أن يتخذ بشأنها موقفاً موحداً أو أي يفصل بينها [3] .

---

(١) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٨٨ .

(٢) رمضان بطيخ ، مرجع سابق ، ص ٨٦ .

(٣) هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٢٥٦ .

وإذا قرر المجلس قبول طلب رفع الحصانة البرلمانية ، فإن ذلك يعيد للنيابة العامة الحرية في إتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة قبل عضو البرلمان كأي شخص عادي دون تعليقها على أي قيد [1] .

وهذا القرار لا يسيء إلى مركز عضو البرلمان في الإتهام المنسوب اليه، ذلك لأن الإذن إنما هو إجراء شكلي لا يمس حق العضو في الدفاع عن نفسه دفاعاً كاملاً ، كما أن المحكمة التي يمثل أمامها عضو البرلمان تقضي بالإدانة أو البراءة طبقاً لعناصر الفصل في الدعوى دون تأثر بصدور الإذن هذا [2] .

على أن قرار رفع الحصانة البرلمانية عن عضو البرلمان إنما يسري على الوقائع الواردة فيه دون غيرها المادة (١٣٨/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب، فإذا أرادت النيابة العامة أو أرادت المحكمة أن تغير التكييف القانوني للجرائم التي انتجتها هذه الجرائم فليس هناك حاجة لإذن جديد .

أما إذا أريد محاكمة عضو البرلمان هذا عن وقائع جديدة مغايرة للوقائع التي صدر بها الإذن ، أو وقائع ليس بينها وبين الوقائع الأولى ارتباط وثيق فإنه لا بد من صدور إذن جديد بشأن هذه الوقائع الجديدة [3] .

كما أن قرار رفع الحصانة البرلمانية عن عضو البرلمان لا يمنعه ما دام لم يعتقل من حضور جلسات المجلس ولجانه والمشاركة في التصويت والمناقشة، المادة (١٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب و المادة (١٠٥) من

---

(١) محمود نجيب حسني ، مرجع سابق ، ص ٦٦ .

(٢) سعد عصفور ، مرجع سابق ، ص ١٦٧ .

(٣) مصطفى ابو زيد ، مرجع سابق ، ص ٥٩٢ .

النظام الداخلي لمجلس الأعيان . وهذا أمر منطقي وينسجم مع ما ذكرناه سابقاً من أن قرار رفع الحصانة لا يعني بأي حالٍ من الأحوال إدانة عضو البرلمان . إلاّ أنه إذا أُدين عضو البرلمان بالجريمة المنسوبة اليه وحكم عليه بالسجن لمدة تزيد عن سنة ، فإن ذلك يرتب وفقاً لنص (٧٥) من الدستور الأردني إسقاط عضوية النائب أو العين ويصبح مكانه شاغراً إذا قرر المجلس ذلك بأكثرية ثلثي أعضائه ، وإذا كان ذلك القرار صادراً عن مجلس الأعيان فإنه يرفع إلى جلالة الملك لإقراره .

وأما إذا كان قرر المجلس رفض طلب الإذن رفع الحصانة البرلمانية فإنه لا يجوز بغير حالة التلبس إتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة بحق عضو مجلس الأمة خلال إدوار الإنعقاد . دون أن يعني ذلك الإعفاء المطلق من المسؤولية الجزائية وإنما يكون ذلك مجرد تأجيل لإتخاذ الإجراءات الجزائية حتى إنتهاء النطاق الزمني للحصانة .

وأخيراً فإن بعض الكتّاب يثير مسألة رفض البرلمان إعطاء الإذن باتخاذ الإجراءات الجزائية وتأثير ذلك على مدة التقادم ، وبالتالي تأثير ذلك على سقوط الدعوى الجزائية ، فهل يعتبر طلب الإذن برفع الحصانة إجراءً قاطعاً لسريان مدة التقادم أما أنه لا يوثر عليها ، مما قد يحوّل هذه الحصانة إلى نوع من أنوا ع اللامسؤولية البرلمانية [١] ؟

نقول أنه لا محل لمناقشة هذا الأمر في نظامنا القانوني الأردني ، ذلك أن قانون أصول المحاكمات الجزائية قد جعل من إجراءات تحريك الدعوى

---

(١) عبدالفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص ٢٤٣ .

العامة إجراءات قاطعة لسريان التقادم . ونحن كما نعرف فإن النيابة العامة وفقاً لأحكام الدستور الأردني تملك إتخاذ كافة الإجراءات الجزائية ما عدا إجراءات التوقيف والمحاكمة بحق عضو مجلس الأمة ، وكل اجراء من تلك الإجراءات يعتبر من إجراءات تحريك دعوى الحق العام وبالتالي قاطعاً لمدة للتقادم ، وبذلك لا يخشى من سقوط الدعوى الجزائية .

المطلب الثالث : إنتهاء المدى الزمني للحصانة :

لقد بيّنّا في الفصل السابق النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية ، حيث أنه بمجرد انتخاب عضو البرلمان أو تعيينه يكتسب صفة العضوية مع ما يترتب على ذلك من حقوق وامتيازات ، لكن التمتع الحقيقي بالحصانة الإجرائية يبدأ بانعقاد المجلس .

فأحكام الحصانة البرلمانية الإجرائية إذن تسري أثناء دور الانعقاد سواءً أكان عادياً أو غير عاديٍ أو استثنائياً ، ولما كان دور الانعقاد لا يفض بتأجيل جلسات المجلس فإن هذا التأجيل لا يعطل أحكام الحصانة البرلمانية ، أما الإرجاء لانعقاد الدورة فلا تسري فيه أحكام الحصانة البرلمانية ، وكذا هو الحال عند حل مجلس النواب ، دون أن يؤثر ذلك على تمتع أعضاء مجلس الأعيان بالحصانة ذلك أن حل مجلس النواب يرتب فقط إيقاف جلسات مجلس الأعيان .

ولا بد من الاشارة إلى أن هناك تلازم بين ثبوت صفة العضوية والحصانة البرلمانية الإجرائية بمعنى أن هذه الحصانة تزول بزوال العضوية

فلا يتمتع بهذه الحصانة مَن فقد العضوية لأي سبب من الأسباب . وزوال العضوية قد يكون طبيعياً أو استثنائياً ، ويكون طبيعياً بإنتهاء مدة المجلس والمحددة بأربع سنوات شمسية لمجلس الأمة مع جواز التمديد لمجلس النواب بموجب إرادة ملكية لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين .

ويكون الزوال استثنائياً بسقوط العضوية عن أي من أعضاء مجلس الأعيان والنواب إذا ما ظهرت في العضو حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في المادة (٧٥) من الدستور الأردني ، إذ تسقط العضوية في هذه الحالة بقرار من المجلس يستوجب أكثرية ثلثي أعضائه ، وإذا كان القرار صادراً عن مجلس الأعيان يرفع للملك لإقراره .

ويكون الزوال استثنائياً كذلك باستقالة العضو وموافقة المجلس عليها وكذلك الحال عند حل مجلس النواب قبل إنتهاء المدة القانونية له [١]. إذ تسقط صفة العضوية عن أعضائه .

---

(١) حسام الدين أحمد ، مرجع سابق ، ص ٣٨ .



الخــاتمـــة

تناولنا فيما سبق مفهوم الحصانة البرلمانية ونطاقها وآثارها في كل من الأردن وانجلترا مهد النظام البرلماني ، هادفين من ذلك الاستفادة من التجربة البرلمانية الانجليزية العريقة واستجلاء أفضل الحلول لسد الثغرات المتعلقة بموضوع البحث في نظامنا القانوني .

وهنا فإنني أرى أنه لا بد من وضع التوصيات التالية :

١ - إضافة نص قانوني يوّسع من نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية (الحصانة ضد جرائم) الشخصي ليشمل ليس فقط أعضاء البرلمان وإنما يمتد إلى كل من يعمل مع أعضاء البرلمان بصفتهم الوظيفية (موظفي مجلس الأمة) عندما يتسم نشاطهم بصفة المساهم التبعي شريطة التزام أعضاء البرلمان بأحكام الحصانة وعدم إساءة استعمالها، وكذلك الحال بالنسبة للشهود فيما يدلونه من شهادة أمام اللجان البرلمانية التي تطلب شهادتهم ، وللمواطنين فيما يقدمونه من عرائض إلى مجلس الأمة .

٢ - إضافة نص قانوني يقضي بمعاقبة كل من يحاول التأثير على حرية عضو البرلمان في إبداء أراءه ، وذلك بوضعه تحت وسائل الترهيب والترغيب كالضغط المالي الخارجي في سبيل استدراجه للقيام بعمل معين ، وبذلك نضمن صدور قرارات المجلس معبرة عن إرادة الشعب وم تلمسة همومه .

٣ – تعديل نص المادة (٨٧) من الدستور لتوسيع نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية المكاني ليشمل كل مكان يؤدي فيه عضو البرلمان عملاً من أعمال وظيفته البرلمانية .

وهنا اقترح النص التالي « لا يؤاخذ عضو مجلس الأمة على ما يبديه من أفكار وآراء أو تصويت بمناسبة أدائه لعمله البرلماني» .

٤ – تعديل نص المادة (٨٦) من الدستور بغية توسيع النطاق الإجرائي لهذه الحصانة ليشمل كافة الإجراءات الجزائية بغية توفير حماية كاملة للعضو من أي تهديد أو تدخل خارجي .

٥ – عند تعديل نص المادة (٨٦) من الدستور الأردني لا بد أن يستعمل المشرع عبارة « التلبس بالجريمة » بدلاً من العبارة المستعملة حالياً (التلبس بجريمة جنائية » ، إذ أن مثل هذا الاستعمال قد يستشف منه أن التلبس المستثنى من نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية هو التلبس بجريمة جنائية الوصف .

٦ – تعديل نص المادة (٨٦) من الدستور بغية توسيع النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية بحيث يمتد ليشمل دور الانعقاد وعدم الانعقاد .

ونستطيع تمثيل ما افترضاه في البنود الثلاثة الأخيرة ، بالنص المقترح التالي «في غير حالة التلبس بالجريمة لا يجوز إتخاذ إجراءات جزائية ضد عضو مجلس الأعيان أو مجلس النواب إلاّ بصدور إذن من المجلس الذي هو منتسب إليه ، وفي غير أدوار الانعقاد لا بد من الحصول على

إذن المكتب الدائم للمجلس الذي هو منتسب إليه» .

٧ - تعديل نظام الجزاءات التأديبية في النظام الداخلي لمجلسي الأعيان والنواب ليكون أكثر فعالية وجدية بفرضه عقوبات أكثر حزماً ، وذلك حتى لا يتجرأ أعضاء البرلمان باعتبارهما غير مسؤولين مدنياً أو جزائياً عما يبدونه من آراء أو أفكار بمناسبة أدائهم أعمالهم البرلمانية على الخروج عن أحكام العمل البرلماني وقدسيته ، وبذلك نضع أمام أعضاء البرلمان ضابطاً قوياً عند ممارستهم حقهم في إبداء الآراء .

٨ - ضرورة إيجاد نص قانوني يوفر الحماية الجنائية للحصانة البرلمانية من صور الانتهاك من قبل أي شخص ، كما هو الحال في قانون العقوبات الفرنسي والذي يقضي باعتبار كل ضابط بوليس أو عضو نيابة أو قاضي مذنباً إذا ما أصدر أمراً أو اتخذ قراراً باتهام عضو برلمان دون تصريح مسبق.

٩ - تعديل نص المادة (١٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، لإعطاء صلاحية النظر في طلبات رفع الحصانة إلى لجنة خاصة تؤلف من ممثلين للأحزاب والكتل البرلمانية الممثلة في البرلمان وأن يكون لهذه اللجنة الاستماع للشهود الذين ترى ضرورة لسماع شهادتهم وأن تعطي اللجنة الفرصة للعضو المراد رفع الحصانة عنه للإدلاء برأيه أمامها .

١٠ - ضرورة معالجة حالة غياب عضو البرلمان المراد رفع الحصانة عنه عن أعمال الجلسة والتي أدرج طلب رفع الحصانة عنه على جدول أعمالها ، واقترح هنا النص التالي « إذا تغيب العضو المطلوب رفع الحصانة عنه

عن الجلسة المدرج على جدول أعمالها مناقشة طلب الإذن برفع الحصانة عنه دون عذر شرعي توّجب على المجلس أن يستمر بمناقشته دون انتظار حضور ذلك العضو» .

المراجـــع

١- عقل يوسف ، مقابلة ، ١٩٨٧ ، الحصانات القانونية في المسائل الجنائية، رسالة دكتواه ، جامعة القاهرة ، القاهرة .

٢ - رمضان محمد بطيخ ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٤ .

٣ - حسام الدين محمد احمد ، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية من وجهة نظر جنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٥ .

4 - O. Hood Phillips and Paul Jackson. 1987. Constitutional and Administrative Law. Fletcher & Son Ltd , Norwich.

5 - S. A. de Smith. 1971. Constitutional and Administrative Law. Mixweel , London.

6 - E. C. S. Wade and G. Godfrey Phillips. 1977. Constitutional and Administrative Law. A.W. Bardley, London, ninth edition.

٧ - يحى الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادىء الدستورية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥ .

٨ - مصطفى محمود عفيفي ، الوجيز في مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٤ .

٩ – السيد محمد ابراهيم ، أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مركز الوثائق والدراسات ، ابو ظبي ، ١٩٧٥.

١٠- مصطفى ابو زيد ، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، الطبعة السابعة ، ١٩٩٢ .

11- J. D. B. Mitchel. 1968. Constitutional Law, Scottish University, Edinburgh.

١٢- وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ١٩٣٨ .

١٣- حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٥٩ .

١٤- بكر القباني ، دراسة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

١٥- اسماعيل مرزه ، القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى ، دار صادر ، بيروت ، ١٩٦٥ .

١٦- محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري الدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٧ .

١٧- شمس مرغني علي ، القانون الدستوري ، مطبعة دار التأليف ، القاهرة، ١٩٧٧ .

١٨- هاني خير ، دراسات تشريعية لمجلس الأمة في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب ، منشورات مجلس الأمة ، ١٩٨٧ .

١٩- عثمان سلطان ، الحقوق الأساسية ، مطبعة الترقي ، دمشق ، ١٩٢٨ .

٢٠- عبدالفتاح حسن ، مبادىء النظام الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٨ .

٢١- عثمان خليل ، القانون الدستوري ، مطبعة مصر ، القاهرة ، ١٩٥٦ .

٢٢- العجلاني ، منير ، الحقوق الدستورية مبادىء الدستور والحقوق الدستورية، مطبعة الجامعة السورية ، ١٩٥٥ .

23- Theodore F. T. Pluckneet. 1980. English Constitutional History Sweet & Maxwell, London.

24- May Erskine. 1971 . Atreatise Upon the Law Privileges Proceedings, and Usage Of Parliament, Irish University Press,Ireland .

25- E. C. S. Wade and G. Godfrey Phillips. 1950. Constitutional Law, Longman, London.

26- A. Esmein. 1921. Elements de Droit constitutionel Francais et comparc'rue soffiot, Paris.

27- D. C. M. Yardley. 1984. Introduction to British Constitutional.

٢٨- خليل حجاج ، التطور التاريخي للحياة التشريعية النيابية الأردنية من ٢٠-١٩٥٢ ، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان ، ١٩٩٤ .

٢٩- فتوح الشاذلي ، المساواة في الإجراءات الجنائية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٠ .
٣٠- فاروق الكيلاني ، محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني والمقارن ، دار الفارابي ، عمان ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٥ .
٣١- عبد القادر عوده ، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، دار الكاتب العربي ، بيروت .
٣٢- مأمون سلامه ، قانون العقوبات ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ .
٣٣- كمال أنور محمد ، تطبيق قانون العقوبات من حيث المكان ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٥ .
٣٤- فادي الملاح ، سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الواقع النظري والعملي مقارناً بالشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية .
٣٥- كامل السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الثالثة .
٣٦- عبدالمنعم البدراوي ، المدخل إلى العلوم القانونية (النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق) ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٦ .
٣٧- حسن كيره ، المدخل إلى القانون ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، الطبعة الخامسة ، ١٩٧٤ .
٣٨- جلال السيد وسامي مهران ، معارك الحصانة البرلمانية .

٣٩- محمود محمود مصطفى ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، مطبعة جامعة القاهرة ، القاهرة ، الطبعة الثانية عشرة ، ١٩٨٨ .

٤٠- ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعة بيروت ، ١٩٨٣ .

٤١- مصطفى كامل ، شرح القانون الدستوري (المبادىء العامة والدستور المصري) ، مطابع دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٥٢.

٤٢- سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٠ .

43- Geoferey Wilson, 1960. Cases and Material on Constitutional and Administrative Law. Cambridge University.

٤٤- ابو اليزيد علي المتيت ، النظم السياسية والحريات العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، الطبعة الثالثة ، ١٩٨٢ .

٤٥- محمود نجيب حسني ، الدستور والقانون الجنائي ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٢ .

٤٦- حسن جوخدار ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، مطبعة الصفدي ، عمان ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٣ .

٤٧- فؤاد محمد النادي ، موجز القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، ١٩٨٣ .

٤٨- ابراهيم درويش ، علم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ .

٤٩- السيد الصبري ، القانون الدستوري ، ١٩٤٩ .
٥٠- منصور صالح عوامله ، الوسيط في النظم السياسية ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، ١٩٩٤ .
٥١- أنور الخطيب ، دستور لبنان ، ج ١ ، السلطات العامة ١٩٧٠ .
٥٢- ابراهيم شلبي ، تطور النظم السياسية والدستورية في مصر ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤ .

parliamentary immunity in Jordan in a way that prevents taking the penal procedures against a parliament member in case of not being caught flagrante delicto without the council permission, and beyond the convention sessions, one shall obtain a permission from the council Bureau.

parliament members against what they express of opinions and thoughts as a result of exercising their parliamentary duties, whereas the procedural parliamentary immunity is a procedural rule that stipulates the prevention of taking the penal procedures against a parliament member in other than the case of being caught flagrante delicto, unless after obtaining the permission of the council to which the member belongs or the lapse of duration of the immunity. Through this study, some legal gaps in the parliamentary immunity provisions in Jordan have been found.

Accordingly, the study reached a package of recommendations, most importantly, the widening of the personal and spacial scope of the objective parliamentary immunity in Jordan in order to include the parliamentary member expression of opinions and thoughts as a result of exercising his parliamentary work, and also the necessity of widening the procedural and time scope of the procedural

Abstract

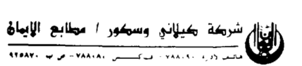
PARLIAMENTARY IMMUNITY

- COMPARATIVE STUDY -

IBRAHIM K. AL-SHAWABKEH

Parliamentary immunity is considered one of the basic constitutional principles which the constitutional legislations abide by and state its provisions and effects being one of the guarantees of parliamentary councils work which provides independence for these councils and keep them away of any threat or foreign intervention.

This study handles the notion, provisions and the effects of parliamentary immunity in its two aspects: the objective parliamentary immunity (immunity against opinion crimes) and the procedural parliamentary immunity (immunity against penal procedures) in both Jordan and England. It is found that the objective parliamentary immunity is merely an objective rule which prohibits the penalty of the



يُطلب من المؤلف

مادبا ٥٤٢٠١٧

